



Employment and
Immigration Canada

Emploi et
Immigration Canada

Government
Publications

CAI
MI 350
-1991
P17




Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy

A Background Paper

Canada





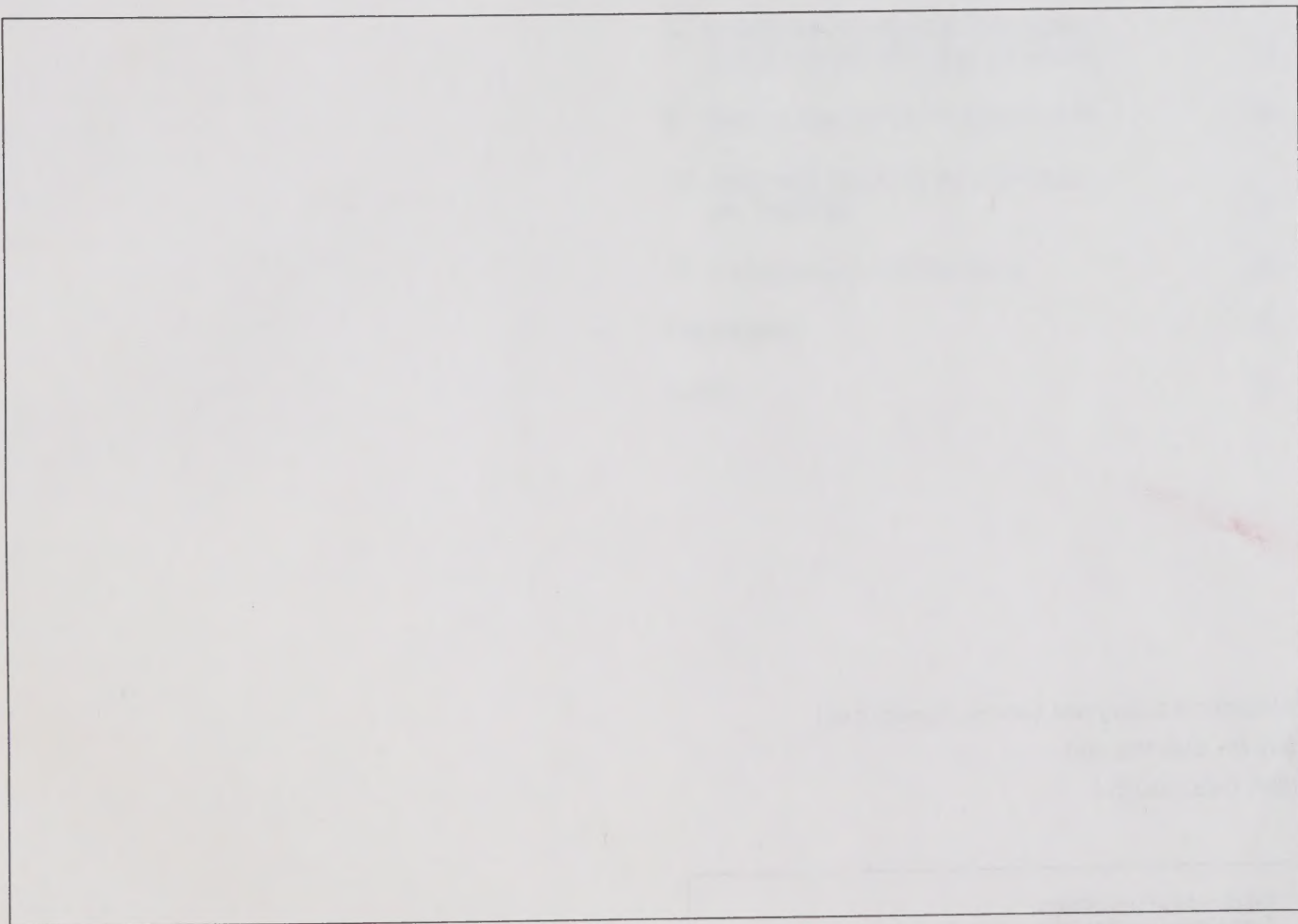
Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761117678243>

Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy

A Background Paper



Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy

A Background Paper

©Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. LU2-126/1991

ISBN 0-662-58255-1

Produced by Public Affairs,
Employment and Immigration Canada and
the Aboriginal Employment and Training Working Group
(AETWG),
November 1990.

Table of Contents

Background and Acknowledgements	4
Foreword	6
1 Problems and Strategies	7
2 Review of the Canadian Jobs Strategy	12
3 Services	21
4 Employment Equity	24
5 Training Allowances	26
6 Unemployment Insurance Developmental Uses	26
7 Social Assistance Recipient Training	27
8 Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS)	27
9 Native Internship Program (NIP)	28
10 Federal/Provincial Agreements on Training	28
11 Consultation Mechanisms	29
Conclusion	30
Notes	31

Background and Acknowledgements

The *Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy* background and policy and implementation papers represent the work of Employment and Immigration Canada (EIC) and Aboriginal people through the Aboriginal Employment and Training Working Group (AETWG).

The AETWG was organized in November 1989 to address Aboriginal issues surrounding EIC's new Labour Force Development Strategy (LFDS) and consultations with labour market partners on the LFDS conducted by the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC). In both the Labour Force Development Strategy, as articulated by the government's policy and background document, *Success in the Works*, and the CLMPC's process, many Aboriginal people felt the unique labour market needs of Aboriginal Canadians were not being addressed.

The AETWG's mandate was to review EIC's policy, program and service relationship with Aboriginal people and to make specific recommendations for improving the effectiveness of this relationship. This examination was to occur through consultations with Aboriginal people in the context of the LFDS. The expected outcome was a new partnership between Aboriginal people and EIC leading to better labour market results.

The first meeting of the AETWG occurred in February 1990 with Aboriginal representatives from six national Aboriginal organizations (Assembly of First Nations, Métis National Council, Inuit Tapirisat of Canada, Native Women's Association, Native Council of Canada and the National Association of Friendship Centres) as well as Aboriginal training and employment experts from across Canada. EIC was represented on the AETWG by regional and national headquarters officials.

At the February 1990 meeting the Aboriginal members tabled a set of five principles that would form the basis of the new Aboriginal/EIC partnership. Those principles are outlined in the *Pathways to Success Policy and Implementation Paper* and have been endorsed by the six national Aboriginal organizations listed above and many provincial/territorial Aboriginal groups.

At the second AETWG meeting in June 1990, the Minister of Employment and Immigration, the Honourable Barbara McDougall endorsed the principles on behalf of EIC and the Government of Canada.

Since the June 1990 meeting, regional EIC officials and Aboriginal groups from the various provinces/territories have established regional and local consultation processes to put into effect the five partnership principles. Concurrently, work at the national level continues to help regional/local discussions bring about a new labour force/market relationship between Aboriginal people and EIC.

The *Pathways to Success* background and policy and implementation papers, along with the five partnership principles, signals a new era in the way EIC and Aboriginal people plan and implement human resource development in Canada. It is also recognized that other federal departments, the provinces/territories and the private sector (business and labour), will have a role in these developments. As Minister McDougall indicated "the AETWG ... allows us all to get in step with each other and to be in touch with changes occurring in Aboriginal communities. This way we can create a process that will be more effective in addressing Aboriginal labour force and market needs."

The AETWG members listed below must be thanked for their hard work, commitment and patience in bringing about the *Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy* process. Their efforts in developing a partnership between EIC and Aboriginal peoples will help achieve the goals outlined by Minister McDougall and Aboriginal leaders in Canada.

Aboriginal Members:

Chief Joe Miskokomon
Assembly of First Nations

Ron Rivard
Métis National Council

Narda Iulig
Native Council of Canada

Ron Larocque
National Association of Friendship Centres

Debbie Meness
Native Women's Association of Canada

Robert Higgins
Inuit Tapirisat of Canada

Roy Mussell

British Columbia Native Employment Advisory Committee

Richard Arcand

Yellowhead Tribal Council, Alberta

Delma Inglangasuk-Pielak

Inuvialuit Regional Corporation, NWT

Judy Gingell

Council for Yukon Indians, Yukon

Ray Ahenakew

Saskatchewan Indian Training Assessment Group

Raoul McKay

University of Manitoba, Winnipeg

Chief Joe Hare

Union of Ontario Indian Chiefs

Harold Maracle

First Nations Technical Institute, Ontario

Germain Paul

Native Training Institute of Quebec

Jimmy Neashit

Assembly of First Nations of Quebec and Labrador

Malcolm Saulis

St. Thomas University, Fredericton,
New Brunswick

Barbara Martin

New Brunswick Native Indian Women's Council

Debra Tillery

Council for Yukon Indians

**Other Aboriginal Representatives
providing training and technical
expertise to the Working Group were:**

Vern Bachiu

Saskatchewan Indian Institute of Technology

Chris Lafontaine

Gabriel Dumont Institute, Saskatchewan

Bruce Millar

First Nations Technical Institute

**Employment and Immigration Canada
Members:**

Ralph Kellett

Employment Equity, National Headquarters (NHQ)

Lionel Carrière

Operations, NHQ

Phil Godon

Employment Policies, NHQ

Steve Valentine

Strategic Policy and Planning, NHQ

John Fox

Labour Market Services, NHQ

Denís Genest

Canada Employment and Immigration Advisory Council

John Ellís

British Columbia/Yukon Region

Conrad Pilon

Northwest Territories Directorate

Bill Loveday

Alberta Region

Tina Eberts

Saskatchewan Region

Caroline Chartrand

Manitoba Region

Lana Landon

Ontario Region

Roch Richard

Quebec Region

Wayne Balanoff

Northwest Territories Directorate

Carlos Gomes

New Brunswick Region (representative for other Atlantic Regions)

**Other Employment and Immigration
Canada Senior Officials who played
an instrumental role in the AETWG's
work were:**

Nick Mulder

Associate Deputy Minister

Michèle S. Jean

Executive Director, Employment

Yves Polsson

Director General, Employment Policies

Once again, thanks to all of you for your historic work.

Howard Green, Co-ordinator, AETWG
Deborah Hyde, Policy Analyst, AETWG

Foreword

In April 1989, Employment and Immigration Canada (EIC) announced a new Labour Force Development Strategy. The Government's policy paper, *Success in the Works*, signals a new willingness to work with economic and social partners to increase the skill levels of Canadians and find the best combination of policies, programs, and employment practices to ensure that all Canadians can achieve their potential. Finding innovative and effective ways of sharing the management of both existing and future EIC programs with stakeholders is a corporate priority for 1991-92.

Through a mix of programs and services, Employment and Immigration Canada plays a central role in Canadian Aboriginal human resource development. In 1989-90 EIC spent more than \$139 million to provide training and services to approximately 24,000 Aboriginal clients.¹ Nevertheless, over the past number of years the effectiveness of EIC programs and services in meeting Aboriginal employment and training needs has been seriously questioned by Aboriginal people.

Demands for change have evolved for a variety of reasons. Increasing numbers of young Aboriginal people are reaching labour force age without the skills or training to participate in the labour market. Aboriginal unemployment rates remain twice the national average while Aboriginal skill and education levels remain much lower than the national average. Aboriginal people have the highest illiteracy rates and the lowest income levels of any group in Canada. These problems will worsen unless economic, social and human resource development policies and programs are more effective.²

Now more than ever, it is appropriate to review employment and training programs and services available to Aboriginal people, to explore improvements which will address their serious labour market needs, and find ways to more effectively utilize resources directed at these initiatives.

With the announcement of the Labour Force Development Strategy (LFDS) EIC embarked on an extensive consultation process with business and labour through the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC). CLMPC task forces were asked to provide advice on: training for older workers; training for social assistance recipients; training for Unemployment Insurance

claimants; entry-level training, apprenticeship and co-operative education; and approaches to human resource planning.

In the government's analyses of Canada's workforce, Aboriginal people are clearly shown to have substantial barriers to joining the labour market and to be a largely underdeveloped and under-utilized component. CLMPC task forces did not include Aboriginal representatives and Aboriginal briefs to the task forces were limited.

Concurrent to LFDS developments, the Government of Canada announced the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS) outlining the government's commitment to developing Aboriginal self-reliance. CAEDS forged a new co-operative partnership between EIC, Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and Industry, Science and Technology Canada (ISTC) to ensure a co-ordinated federal government response to development challenges.

INAC and ISTC received new resources of \$873 million over five years to develop a variety of community and business enterprises. EIC was to maintain its current spending level for Aboriginal people under CAEDS and was directed by the government to focus on skills development and urban Aboriginal employment through the Canadian Jobs Strategy.³

Aboriginal organizations are concerned about what new role EIC will play in the crucial human resource development needs of Aboriginal communities. This uncertain future is further complicated by a history of problems that Aboriginal communities and groups have with the effectiveness of CJS program options and EIC employment services.

Out of these concerns the Aboriginal Employment and Training Working Group (AETWG) was established. The working group consists of representatives from six national Aboriginal organizations, Aboriginal training representatives from all regions of Canada, along with representatives from EIC national headquarters and regional offices.

The AETWG mandate is to review EIC programs and services for Aboriginal people, participate in the design of new programming and make recommendations to improve and rationalize the entire Aboriginal training and employment effort from program design to delivery.

In light of the Labour Force Development Strategy and other EIC-related strategies, this is a well-timed initiative. EIC will be in a better position to

respond effectively to the serious labour market needs of Aboriginal clients by designing with Aboriginal input from the ground floor.

This background document examines the issues concerning the effectiveness of EIC programs and services for Aboriginal people. Many of the issues discussed are long standing ones between EIC and Aboriginal people. Some are outlined in the 1977 EIC *Development of an Employment Policy for Indian, Inuit and Métis People* policy paper. Others are included in the 1988 EIC Quebec Region *Regional Native Employment Strategy* policy document and the 1988 EIC British Columbia Native Employment Advisory Committee's British Columbia Native Employment Strategy Innovations proposal. Many of these issues were also articulated in CAEDS' development process in early 1989. In addition, over the past five years a number of large and small urban and reserve Aboriginal organizations have written to EIC from various regions of Canada outlining their difficulties with EIC programs and services. Many of these concerns have been incorporated into this paper.

New programming has yet to be designed and there is a lot of scope to "get it right".

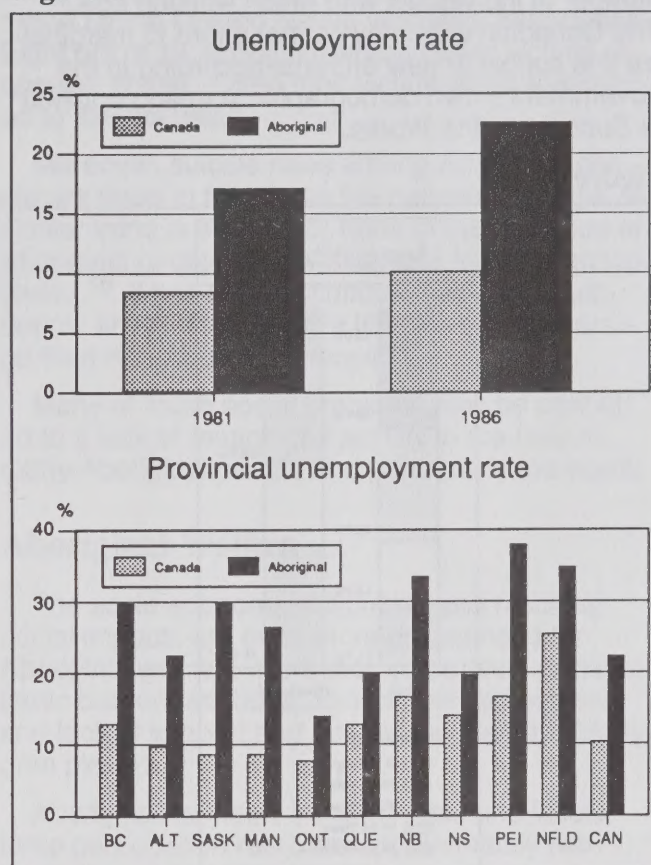
For EIC this is a golden opportunity to change its basic business relationship with Aboriginal people, to get in step with the changes occurring in Aboriginal communities and create a process to more effectively address Aboriginal labour force and market needs. EIC and Aboriginal leaders and organizations must work together to create a new climate of understanding needed to foster meaningful human resource development changes.

1 Problems and Strategies

Judged from a variety of socio-economic indicators, the employment and training needs of Aboriginal people are dramatic when compared to non-Aboriginal people. **An analysis of 1986 Census data estimated that 5,000 Aboriginal people must enter the paid labour force each year over the next five years in order to maintain the current unemployment rate for Aboriginal people - a rate already double that of the national average.⁴** In some areas of the country

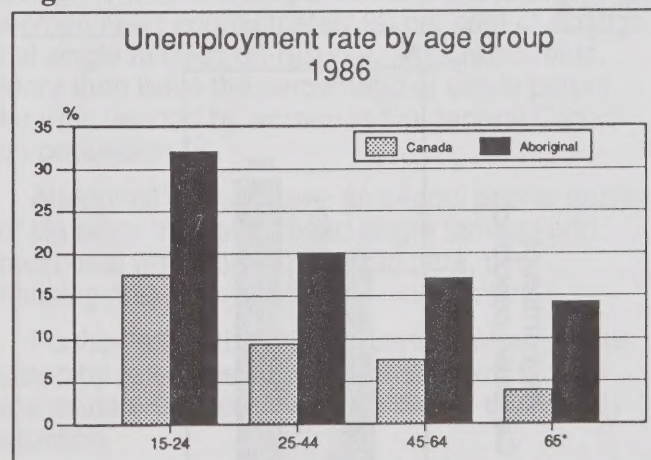
the rate of Aboriginal unemployment and under-employment is five to six times higher than the rate recorded for non-Aboriginal people.⁵

Figure 1



Source: Statistics Canada, 1988 Census, unpublished data

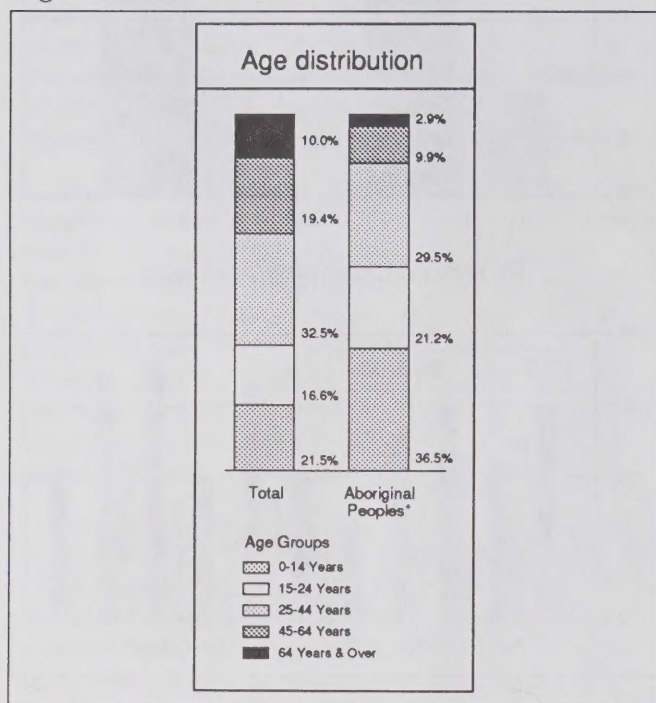
Figure 2



Source: Statistics Canada, 1988 Census, unpublished data

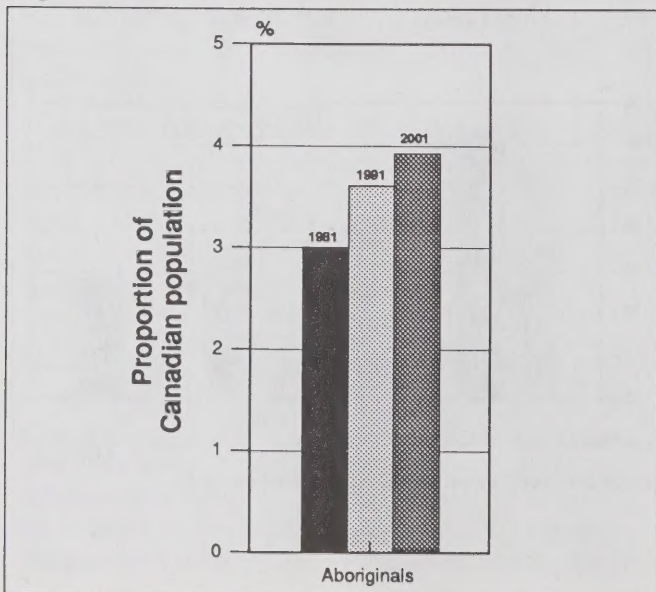
Furthermore, the Aboriginal population is much younger. While the Canadian population moves toward retirement age over the next 10 years, the Aboriginal population will experience growth in the number of individuals who reach working age.⁶ The Canadian economy cannot afford to marginalize this supply of new entrants according to the government's own demographic scenario outlined in *Success in the Works*.

Figure 3



Source: Census of Canada, 1986 and HALS

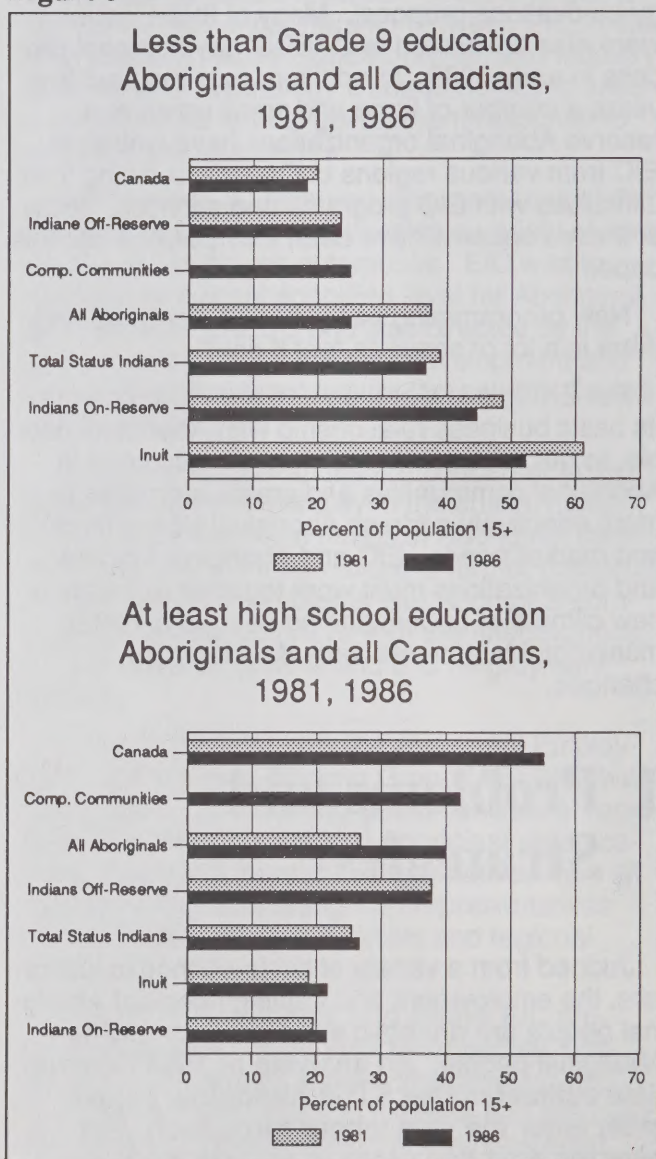
Figure 4



Source: INAC customized data based on 1986 Census Data

Education will also play an important role in the participation of Aboriginal people in the Canadian labour market. Aboriginal people with grade 12 are almost twice as likely to find employment as those with lower educational achievement. However, the current rate of Aboriginal illiteracy is over two times the national average and the grade 12 completion rate for Aboriginal people is half the rate of non-Aboriginal people. Based on the age structure, the number of Aboriginal people who do not complete grade 12 is expected to increase over the next 20 years - particularly in areas of the country with large concentrations of Aboriginal people.⁷

Figure 5

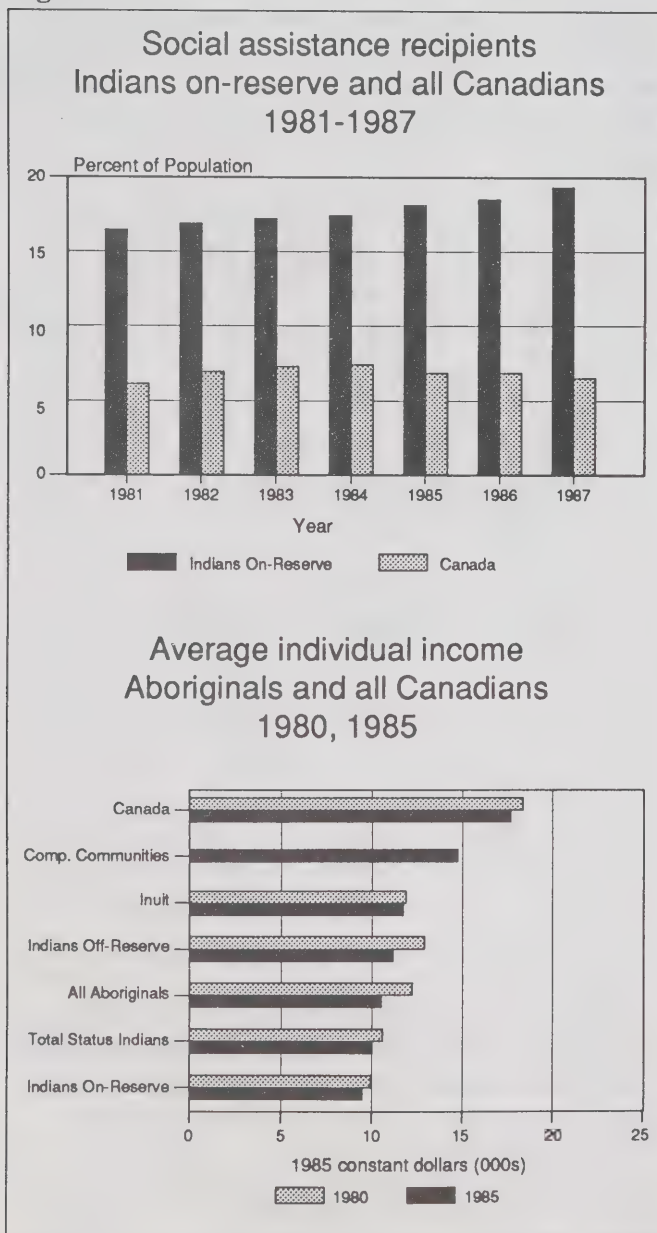


Source: INAC customized data based on 1986 Census of Canada

For Aboriginal people, the consequences of high unemployment and low educational attainment are profound. **Aboriginal income levels remain one-half to two-thirds that of non-Aboriginal people and social assistance or welfare rates are more than twice the national average.**⁸

Combined with other factors (e.g. housing conditions, community infrastructure), a picture of serious economic inequality emerges. Again, as increasing numbers of Aboriginal people reach working age, it is predicted that the situation will deteriorate, unless the participation of Aboriginal people in the labour market improves in coming years.

Figure 6



Source: INAC customized data based on 1986 Census of Canada

The social costs associated with high unemployment, impoverished living conditions, dependency on social assistance, and low educational attainment are exceedingly high. The alarming incidence of family violence was revealed in a recent report by the Ontario Native Women's Association. Eight out of 10 Aboriginal women were victims of spousal abuse. Often their victimization was related to alcohol use.⁹

Moreover, suicide rates among Aboriginal people are three to four times the national average. A similar trend is evident for rates of incarceration of Aboriginal people in provincial and federal penitentiaries.¹⁰ It has been estimated that Aboriginal people are 700 times more likely to be incarcerated than non-Aboriginal people.¹¹

Many of these social problems may be attributed to a lack of meaningful activity in the lives of many Aboriginal people and particularly the youth.

Aboriginal Women

The socio-economic difficulties and resulting social impacts are even more pronounced for Aboriginal women. Personal, community and systemic barriers attributed to a lack of self-esteem and lack of support and access paint a particularly grim picture.¹²

Aboriginal women's income levels and labour force participation rates are approximately two-thirds that of Aboriginal males.

Aboriginal women are also more likely to face unique socio-economic difficulties resulting from being the heads of single families. Aboriginal women head approximately 90 per cent of Aboriginal single families off-reserve. This represents more than twice the percentage of single parent families headed by women in the general Canadian population.¹³

Aboriginal women have an overall poorer quality of life since they often head single families and must deal with inadequate child care, poor housing and other socio-economic factors.

Further, this debilitating lifestyle is often perpetuated by Aboriginal children whose own futures are made uncertain by the realities of their family situation.

Strategies

The problem of lack of meaningful activity in the lives of Aboriginal people and the barriers to achieving their potential can be effectively addressed through individual and community-based resource development. By providing access to training and employment opportunities, Aboriginal people and communities will become more responsible and accountable for their lives.

In order to be successful, the capacity to deliver and control these training and re-employment actions should be in the hands of Aboriginal communities and organizations. Such an approach would ensure that training and employment activities will be well-suited to the needs of Aboriginal people.

This approach to Aboriginal labour force development is consistent with other community development initiatives which have been successful in Aboriginal communities. Despite the unequal socio-economic position of Aboriginal people in Canadian society, much progress has occurred in the past few years. Bands, tribal councils, and other Aboriginal organizations, operating within limited resources, have developed methods for meeting the labour force requirements of their members.

The Meadow Lake Tribal Council in Saskatchewan and its member bands currently provide 450 jobs and another 240 indirectly through a mix of Indian government and tribal council and band community-based enterprises. In Ontario, the Bay of Quinte Band operates a printing business and manufactures and sells micro-computers through the First Nations Technical Institute. The Limestone Training and Employment Agency in the province of Manitoba provides skills training and placement services for the Limestone generating stations.

There are many other success stories of Aboriginal community development. Overall, Aboriginal communities and their people contribute significantly to the Canadian economy through at least 6,000¹⁴ Aboriginal-owned enterprises in Canada and an estimated \$2 billion in annual expenditures.¹⁵

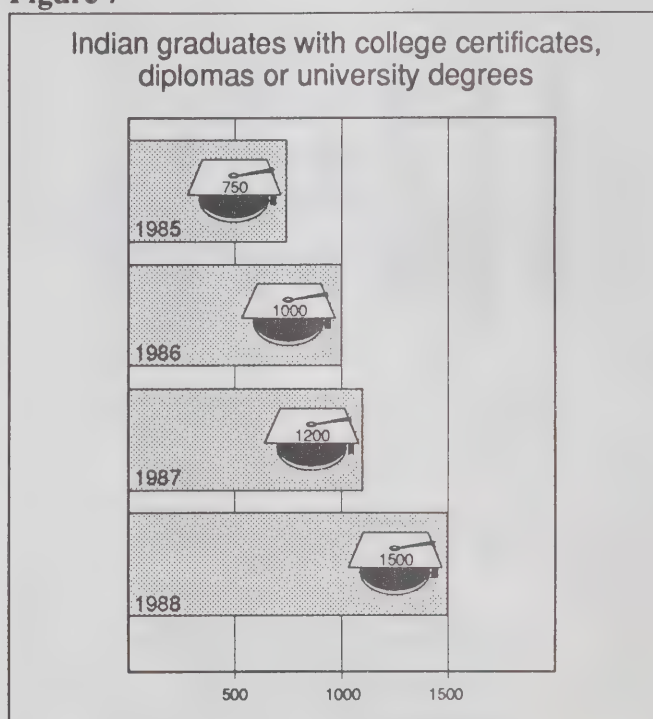
In support of these initiatives, Aboriginal communities and organizations are taking control of educational and training programs offered by non-Aboriginal groups. Aboriginal people are designing their own programs to meet growing labour force and community development needs.

At the elementary and secondary levels, the number of children attending band-operated programs has doubled.¹⁶ Aboriginal urban education programs have also emerged. These activities reflect the priority that Aboriginal communities and organizations place on ensuring that the education of their youth satisfies their human resource requirements.

There are currently 15 Aboriginal-controlled training and educational institutions that conduct a variety of training programs ranging from literacy to aerospace technology. In addition, various Aboriginal organizations purchase specific training or educational programs from technical institutes, community colleges, universities and private training institutions.

There has been a three-fold increase in the number of post-secondary Status Aboriginal students in the last decade.¹⁷ This trend may be assumed for other Aboriginal people.

Figure 7



Source: Indian and Northern Affairs

The increasing development and control of community-based training, employment and educational programs supports the progressive goal of Aboriginal self-government and self-determination. These objectives require a trained and stable labour force as well as the commitment from government to transfer responsibilities to Aboriginal communities.

At the government level, Indian and Northern Affairs Canada (INAC) plays the lead role in these political developments. Through its Alternative Funding Arrangements, the department provides bands and tribal councils with funds to offer a wide range of community economic, social, educational and training services. However, other departments are also expected to provide proactive support. Health and Welfare Canada, through its transfer of services policy, assists Aboriginal communities to develop the capacity to deliver their own health care services. The Secretary of State continues to provide Friendship Centres and Aboriginal organizations with support for providing advisory or program service to off-reserve, non-status, and Métis people.

The training and employment needs of Aboriginal people are addressed by EIC through many programs and services available to all Canadians. As a special group under the Employment Equity policy, additional support is available to Aboriginal clients.

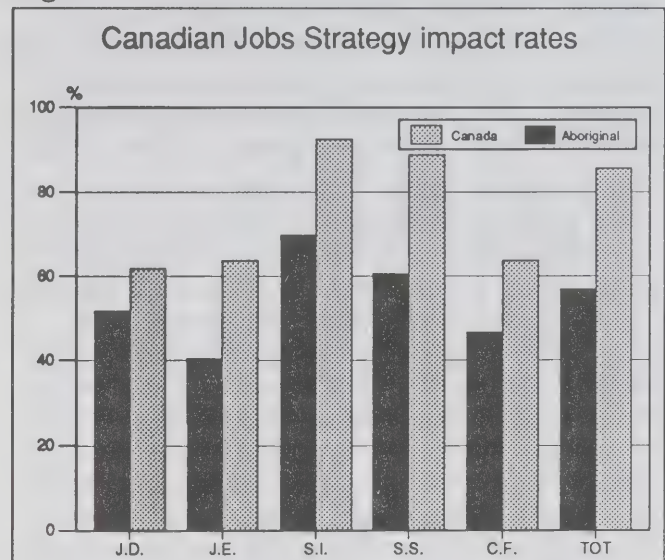
Over the last three years, about \$139 million per year was spent on programs under the Canadian Jobs Strategy (excluding the Innovations program). About \$15 million was expended in this period on the Aboriginal Innovations projects and approximately \$15 million on Outreach-related activities. Additional training and employment resources were directed to individual Aboriginal clients through various services at Canada Employment Centres, where some 70 Aboriginal employment counsellors are employed.¹⁸

Beyond these activities, EIC has the responsibility for implementing the federal government's Employment Equity legislation. As a result, EIC equity consultants work with federally-regulated employers and corporations covered by the Federal Contractors Program.

Aboriginal people believe that the effectiveness of the policies and programs can be enhanced through more meaningful Aboriginal input into the formulation of policy.

The significant resources devoted to Aboriginal employment and training do not necessarily meet the human resource development plans and labour market objectives of Aboriginal people.

Figure 8



Source: EIC, CJS-MIS 1988-1989 follow-up data

Success, as measured by further training or employment, because of EIC's expenditures on Aboriginal people, remains almost half the average for non-Aboriginal people.¹⁹

Aboriginal participation rates appear to be dropping in certain CJS programs despite the desperate labour force needs. Many Aboriginal people remain outside the services of local CECs because of uncertainty about the CEC's attitude toward Aboriginal people.

Aboriginal representation in EIC's workforce is less than two per cent despite significantly higher targets.²⁰ Many of these people work in low level clerical positions and are term employees. In the Federal Contractors Program the rate of increase in the last year significantly lagged behind the growth of other special groups.

Every indicator suggests that a more effective way of doing business with Aboriginal people needs to be developed. EIC is willing to achieve a more positive relationship with Aboriginal people, one that will result in a more successful outcome in terms of both the supply and demand side of Aboriginal labour market adjustment. These efforts are highlighted by: EIC's Northern policy with the Dene, Métis and Inuit; the development of new arrangements for programs and services to the Kativik regional government; the B.C. Native Employment Strategy; and the limited use of Aboriginal controlled training co-ordinating groups.

Building on the success of these and other Aboriginal and EIC initiatives should be part of a national strategy that involves Aboriginal people from across Canada. The Labour Force Development Strategy (LFDS) offers EIC and Aboriginal people the opportunity to develop this partnership.

Both partners agree that the labour market needs of Aboriginal people are critical and that Aboriginal people are a vastly underutilized and undeveloped human resource in Canada. Addressing these issues will require changes in EIC's way of working with Aboriginal communities and correspondingly, Aboriginal people will need to take responsibility and be accountable for results.

2 Review of the Canadian Jobs Strategy (CJS)

EIC's Canadian Jobs Strategy (CJS) comprises selective labour market interventions focused on clients whose needs are greatest; individuals, employers and communities. The CJS focus to "help where it is most needed" has two dimensions - assistance for selected high priority clients and equitable participation by members of special groups. The improvement in the position of special groups (women, disabled, visible minorities, Aboriginal people, youth and social assistance recipients) is an integral element of the strategy.

Since its inception, CJS program options and criteria have created significant frustrations for Aboriginal people and communities. These irritants, combined with program delivery problems, have restricted access to CJS training options and more importantly, have negatively affected impact rates for those who do qualify.

Some of the leading concerns raised by Aboriginal groups about CJS program options are:

- the lack of support for human resource planning except through co-ordinating groups and Community Futures Committees;
- the array of criteria that must be met by individuals and groups to access programs, including the need for employer subsidies in certain options;
- the type and length of allowable training;

- the complexity of developing proposals for small urban organizations and isolated band communities; and
- the lack of knowledge Aboriginal communities have on what resources are available to them in developing or implementing projects.

These conditions often cause Aboriginal clients and communities to spend enormous amounts of time and energy trying to tailor their training needs to EIC criteria at the expense of their own needs and those of their community. If changes for the effective use of CJS are to be made, EIC should tailor CJS to the training needs and plans of Aboriginal clients and communities.

Specifically, the following CJS issues should be addressed in order to provide a suitable process for greater participation and productive use of CJS program options by Aboriginal clients, organizations and communities.

A) Human Resource Planning

Except for co-ordinating groups and Community Futures Committees, there is no provision for human resource planning within CJS. In Aboriginal organizations and communities this means CJS programs are used mainly on a project-by-project basis that may or may not coincide with the community's human resource development needs. This becomes a particular problem when Aboriginal communities are trying to build EIC-CJS programs into an overall community development strategy and cannot, because EIC funds are gone or the community planning objectives do not meet CJS criteria.

Greater control of federal government community development resources are increasingly flowing to bands and tribal councils such as INAC's Alternative Funding Arrangement and Health and Welfare's Health Transfer Services. EIC can get in step with these developments by providing bands and tribal councils with human resource planning and program support funds so they can determine and deliver appropriate training programs for their communities. This approach would enhance the community's ability to meet its labour force development needs in a comprehensive way.

Currently, EIC provides human resource planning and labour market analysis support through the co-ordinating group model in CJS. Co-ordinating groups purchase training as third parties through private or public institutions on behalf of clients within the parameters of the Canadian

Jobs Strategy criteria. The co-ordinating groups identify the trainees as well as the type of training needed for their local labour market.

There are 10 Aboriginal co-ordinating groups in Canada (out of 132) with expenditures in 1988-89 of \$7 million (out of a total of \$836 million). Others are under discussion with EIC. From all accounts, EIC regional officials are pleased with the co-ordinating groups' results in identifying trainees and purchasing training for clients.

Co-ordinating groups develop training plans and labour market analysis. This process ensures that the training is related to the labour market. EIC reviews and approves the plans before providing funds. Co-ordinating groups administer the funds and provide EIC with financial and training reports prior to renegotiating the next co-ordinating group agreement.

Another positive aspect of the co-ordinating group option is the administrative capacity that is built into the process. Co-ordinating groups receive funding support as a percentage of the total agreement for administration and overhead. These funds are used for counselling and co-ordination of the group's activities as well as for normal operating expenses. This enables groups to build the capacity within their organizations to carry out their objectives.

For Aboriginal organizations, the co-ordinating group model offers them the opportunity to plan, analyse, identify, administer and purchase training needed by Aboriginal people in their local communities.

This model helps Aboriginal organizations, bands and tribal councils in their human resource planning by identifying appropriate training for Aboriginal people relevant to their labour market needs. It also helps build the capacity of these groups to assess clients relative to the distinct cultural background of Aboriginal peoples, as well as negotiate the type of training that works best for them. The training institute is accountable to the co-ordinating groups by ensuring that the training addresses their needs.

Greater use of the co-ordinating group model by EIC would assist Aboriginal groups on a number of fronts. It would build in human resource planning and labour market analysis relative to the training needs of the development of the community. It would enable organizations acting as co-ordinating groups to assess the particular training requirements of clients. It would build the capacity of local Aboriginal organizations to act as human resource developers, and would ensure

that the training purchased is directed to the human resource plans of the community and the local labour market.

Under LFDS, a proposed human resource planning policy will assist various sectors in Canada facilitate short and long-term human resource development plans. Having different sectors of the economy plan their human resource needs would help determine future employment and training requirements.

Aboriginal bands and tribal councils are important sectors of the overall economy. Their unique labour market potentially crosscuts a number of sectors and is directed to the band and tribal councils' overall economic development goals. **Access to human resource planning programming under LFDS would assist bands and tribal councils address human resource development needs within their community.** To some extent this would alleviate the current CJS project-by-project approach and allow band and tribal councils to do more planning and utilize EIC programs in a more productive manner.

In addition to bands and tribal councils, LFDS human resource planning programming should be accessible to the growing Aboriginal private sector. **According to INAC, more than 60 per cent of the approximately 6,000 Aboriginal-owned businesses in 1986 were in the service sector.²¹**

These small, developing enterprises would benefit from human resource planning projects and could assist in providing employment training for Aboriginal people entering or marginal to the labour force. In addition, the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS) - business development component supported by Industry, Science and Technology Canada (ISTC) will assist new Aboriginal entrepreneurs and community generated enterprises with business development projects over the next five years. This will increase the number of Aboriginal businesses in Canada that offer potential employment opportunities for Aboriginal people.

EIC should utilize resources within the LFDS human resource planning to assist the growth of these Aboriginal private sector enterprises. This would enable them to develop human resource plans relative to the anticipated growth of their business. In the case of community owned business, the need to develop these human resource plans could tie directly into the training objectives for the growing number of labour market entrants predicted for the coming years.

B) Eligibility and Access

CJS options' criteria have presented Aboriginal people, groups and communities with certain barriers that affect the accessibility and effective use of CJS. This is not to suggest that CJS has not been used; it definitely has. However, EIC's objective CJS clients appears to be at odds with the training and employment realities of Aboriginal people.

The 24-out-of-30-week rule in the CJS Job Development (JD) option is seen to prevent clients with viable training needs and excellent job prospects from gaining access to a training project or individual training program. This particularly impacts on organizations and communities which have identified a particular person or group of clients for a Job Development training program, only to find that the client or group of clients are ineligible. The identified persons may be marginal to the labour market but have had the "misfortune" of working some time during the past six months. Further, the training project could be of great benefit to the sponsor if they could identify trainees who are personally ready for the training planned.

The rule is also seen to inhibit Aboriginal groups from determining how particular training projects or individual clients can fit into the overall human resource planning of the community or organization. Often, the project or individual training program has to be adjusted to meet EIC criteria rather than the labour market prospects of the client or project trainees.

As a result, some Aboriginal organizations use Job Development group projects as a means of short term job creation rather than meaningful training linked to labour market needs. This does not help the community or individual trainees address needs that the project was intended to accomplish and often leads to another unsuccessful human resource development venture. Nevertheless, the community or sponsor can get a number of people off of social assistance and into a project, and some positive work in the organization or community can be accomplished.

The exclusionary conditions established by EIC to deal with Job Development clients based on those most in need is perceived as arbitrary when looking at levels of unemployment in Aboriginal communities. It may be safe to assume that, given the labour market conditions of Aboriginal people, those most in need represent a lot more people than those who have been out of work 24 of the last 30 weeks.

Recognizing this fact, EIC has amended the 24-out-of-30-week rule to give CEC managers the ability to waive the conditions on up to 10 per cent of Job Development clients. Unfortunately, it appears from the regions that the rule is waived for less than one per cent of clients.

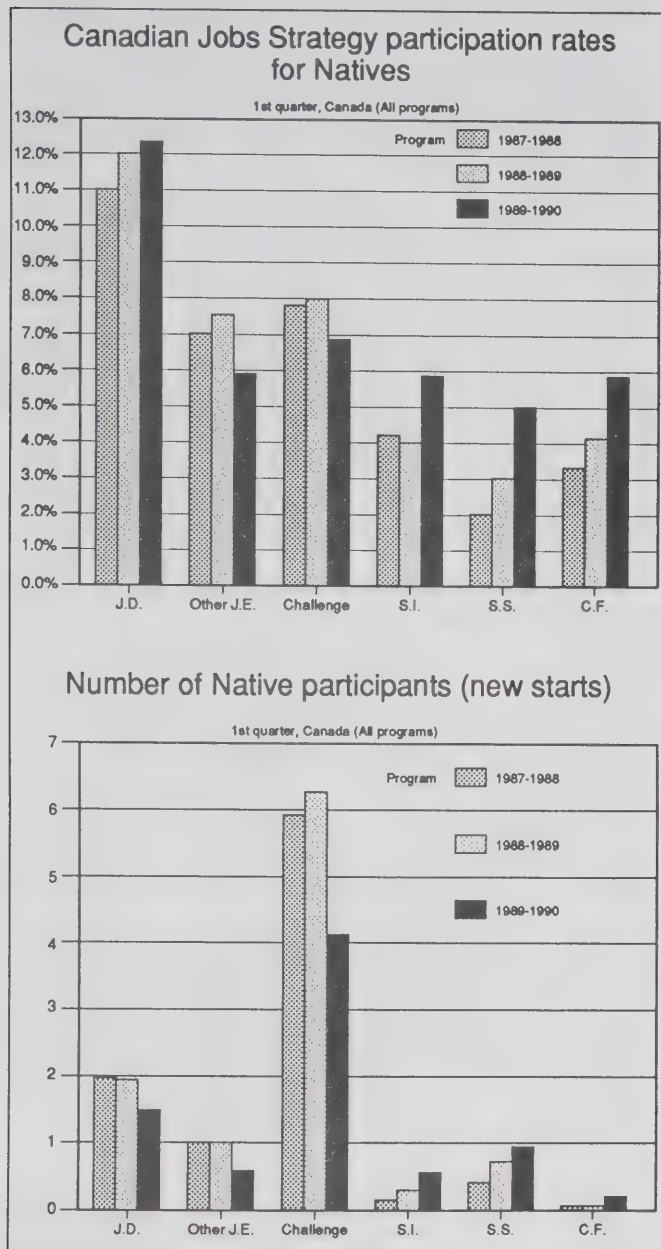
Barriers to the use of the Skill Shortages (SS) and Skill Investment (SI) programs by Aboriginal communities and organizations have been identified. These two programs were established primarily to assist the private sector retrain employees for new skills needed in the workplace or for designated skills where shortages exist in regional or national labour markets. Both programs require a wage subsidy from the employer for workplace training or retraining, and the ability to back-fill (temporarily replace) the worker while doing off-site training.

These conditions make the program especially difficult for Aboriginal organizations which are primarily public sector groups or non-profit agencies. On the one hand, funds to support the wage subsidy are difficult to find in organizations designed not to show a surplus and which must return any profits to the funding source. On the other hand, costs associated with back-filling the position - let alone finding a suitable replacement - are often prohibitive. As a consequence, Aboriginal participation in both options is approximately one-half to one-third the rate for Job Development and Job Entry (JE), even though the impact or success rate is significantly higher than Job Development or Job Entry options.²²

The designation of occupations on the Skill Shortages list and the Training Trust Fund option in Skill Investment are particularly irritating to Aboriginal communities in need of developing a depressed human resource base by expanding the opportunity available to them for training. **The Skill Shortages designation list does not take into account the unique labour market of Aboriginal communities and the link between that labour market and the skills required to develop it, by determining designations based on the general labour market shortages or anticipated shortages.**

Statistics indicate that Aboriginal people are seriously under-represented in all occupations surveyed by the EIC Employment Equity Branch in 1989 in relation to their total representation in the labour market (except semi-professional and technician and skill craft and trades).²³ The end results are obvious.

Figure 9



Source: EIC Statistical Bulletin for the Canadian Jobs Strategy

Designated occupations on the Skill Shortages list hold priority over the needs of individual Aboriginal people or the community labour force development plans, irrespective of the inequitable position of Aboriginal people in the overall labour market and the specific job training objectives of Aboriginal communities. **People capable of benefiting from skills training through the Skill Shortages direct purchase are denied it and prevented from competing in the general labour market with job skills.** In addition,

Aboriginal communities capable of employing members once trained, cannot access Skill Shortages training because the general, non-Aboriginal labour market has an abundance of trained people in the specific occupation.

The process has been improved since designations may be added directly to lists at the regional level following a labour market analysis. Decentralization has reduced the average time it takes to list designations, from more than one year to three to six months. **Currently there are 29 Aboriginal specific national and regional designations out of a total list of 676.**

Under Skill Investment the Training Trust Fund option holds great potential for addressing Aboriginal labour force development. This option, however, is directed to profit-oriented enterprises that can contribute to the total cost of the fund. The financial resources within most Aboriginal communities makes this difficult. Nonetheless, the direction of community-based Aboriginal training and employment development could be most useful for the training or retraining of Aboriginal people working in a community enterprise or organization.

The Job Entry Co-operative Education option is another program component that could be beneficial in the development of Aboriginal human resources. However, the contribution required by the recipient, the definition of who is eligible, and the conditions imposed are perceived as barriers. As with other recipient contributory programs, the funding required to implement a co-operative education project falls on a cost-shared basis with, in this case, post-secondary or secondary school institutions. The intention for EIC is to contract with a school division, community college or university that has access to funds necessary to receive EIC's contribution.

In Aboriginal institutions - none of which are public except the Federated College in Saskatchewan - the ability to provide funds is very limited. Band and tribal councils are eligible if they operate a secondary school board, but they are restricted by budgetary constraints given their scale of operation in comparison to a large public school, community college or university.

These constraints inhibit an excellent programming option for Aboriginal training organizations, bands and tribal councils. The use of co-operative education funds could provide Aboriginal students/trainees with another access point to the labour market through a work-study process. This would

assist them in gaining employment skills in a manner that reflects Aboriginal learning styles. Further, the development of Aboriginal specific co-operative education programs could help communities train young people for employment in community enterprises and government, as well as provide greater opportunities for non-Aboriginal private sector groups to hire trained Aboriginal people.

C) Community Futures and Innovations

Both of these CJS program options represent unique strategies for Aboriginal labour force development and have been successful in the limited impact they have on Aboriginal communities and groups.

Community Futures (CF) offers a comprehensive long-term approach to resolving chronic unemployment in a selected community by offering a mix of options including planning, training, business development, community and individual initiatives.

In September 1990, there were 11 Aboriginal communities involved with the CF program (out of 212).²⁴ Most were continuations of the former Local Employment and Assistance Development Program. It appears that Community Futures designations have been particularly difficult for Aboriginal communities to achieve. The problems revolve around issues related to: the population levels of Aboriginal communities; diverse geographic location when combined along tribal council lines to increase population levels; the perceived lack of cohesiveness in Aboriginal communities or tribal councils; the lack of potential in redeveloping the communities economically; and other assessment factors. The EIC approach has been to incorporate Aboriginal communities into larger Community Futures designations.

From an Aboriginal perspective, Community Futures designations are restrictive even when Aboriginal communities and tribal councils have demonstrated they meet all the criteria. They argue that some Aboriginal communities or groups of communities appear to get Community Futures status while similar ones in other parts of the country do not, although they share a common labour market profile. Also, the current criteria for Community Futures designations prevents metropolitan areas from using the program. The Community Futures model, however, would be interesting to use in urban areas, particularly in the west where Aboriginal unemployment reaches 50 per cent or more in certain cities.²⁵

Unemployment in Aboriginal communities is often at least twice that of non-Aboriginal Community Futures communities. Therefore, the inclusion of Aboriginal communities within larger non-Aboriginal Community Futures areas means that unique labour market needs of Aboriginal communities may not be met.

The major benefit of increasing the number of Aboriginal Community Futures designations is the community-controlled human resource and economic development potential it holds. By linking the key elements of planning, training and enterprise development, committees can address the destiny of their communities in a holistic manner, rather than a piecemeal fashion. **Community Futures seems an ideal vehicle for Aboriginal communities, but many Aboriginal communities feel largely excluded from participation.**

Innovations, a special component of CJS, has supported new training and employment approaches, often at the Aboriginal community level. This program option provided \$15 million out of a total of \$176 million to Aboriginal groups or non-Aboriginal organizations acting on behalf of Aboriginal organizations.²⁶

Many valuable Aboriginal training and employment experiments not available through other CJS options were tested through Innovations. **They have proven many approaches to Aboriginal labour market needs developed and delivered through Aboriginal communities and organizations can be successful and should be incorporated into other CJS criteria (literacy, business development, employment services, counselling and assessment of clients for training purposes).**

The knowledge gained through these pilots has not always been shared with other Aboriginal communities and organizations, or with other levels of government and non-Aboriginal training institutions. As a result, other Aboriginal communities with similar training and employment spend time and money recreating the wheel.

Further, the fact that the approaches tested are not in the mainstream of CJS inhibits their use by other Aboriginal groups. By not networking or incorporating new initiatives for Aboriginal people into regular programming, the effectiveness of Innovations as a research and development tool for Aboriginal people and EIC has been compromised.

D) Lengths and Types of Training

As discussed previously, CJS eligibility rules and criteria pose certain technical problems which can act as barriers to effective use by Aboriginal people and communities. This is demonstrated by low impact rates. Other irritants within CJS further distance Aboriginal people and communities from successfully using the mix of options needed to address training and employment requirements.

A fundamental concern is the lack of access to literacy training despite a level of illiteracy among Aboriginal people that is two to three times the national average. **Government and business leaders have expressed deep concern over illiteracy in the general population. Aboriginal leaders are faced with an alarming situation.** And the high number of Aboriginal drop-outs from secondary school in relation to non-Aboriginal people warrants a dramatic need for adult basic education leading to secondary school completion.

Both concerns relate directly to the needs of Aboriginal people and communities for a trained labour force. Competency in basic skills opens new avenues for skills training and effective use of vocational programs for employment purposes. Denying access to literacy and adult education is a guarantee for continual employment marginalization and social assistance.

EIC does not allow access to literacy training in any CJS programs except for portions of the in-class programming associated with Job Entry options. Even in those programs, the length of time spent on literacy skills is generally too short-term for actual literacy development.

The rationale for EIC's position on literacy training has been twofold. First, literacy training alone does not directly lead to labour market participation, and secondly, literacy and basic training are provincial responsibilities.

In both cases, it could be suggested that EIC is correct in its policy perspective on literacy. It is unlikely that a person who learns to read, write and compute at a comparable grade 10 level (completion of grade 9 is defined by UNESCO as a benchmark for literacy) is ready for the job market. In most cases, people who have successfully learned these basic skills have no labour market skills per se. However, it can be argued that reaching these minimum literacy levels provides individuals with confidence in their ability to learn and the motivation to continue learning. Ultimately, this will result in people wanting to pursue further academic training that will lead to skills development and

employment. For Aboriginal people this fact is undeniable. According to a study by Indian and Northern Affairs, status Aboriginal individuals with grade 12 had an employment rate of 54.3 per cent while for those without grade 12, the rate was 33.2 per cent.²⁷

Since literacy is an educational and not a training issue, the federal government maintains it is a provincial responsibility. However, this does not necessarily translate into more opportunities for literacy training for Aboriginal people.

Other government departments have established small literacy related programs that assist in a limited way. Indian Affairs, through the Indian Community Human Resource Development Strategy (ICHRS), allows on-reserve Aboriginal people to access or establish literacy training. The Secretary of State, through its literacy advocacy program, provides funding to provinces and territories for this purpose. These programs reach only a fraction of the people who need literacy training to prepare them for the labour market. Opportunities for Aboriginal people to re-access the formal training system is lost.

EIC does provide some resources for literacy training through grants to volunteer and non-government organizations. The Literacy Corps program enables these groups to train volunteer tutors for youth in need of literacy skills. In 1989, \$1 million was spent in this program out of the CJS budget of \$1.8 billion. There were two Aboriginal projects out of the 26 funded.²⁸

The conclusions of the LFDS private sector task force on Social Assistance Recipients indicated that **CJS cannot meet its objective of helping the most in need if potential clients cannot access literacy training.**

Research indicates that the community-based, culturally relevant programs that include life skills components are best suited.²⁹ In 1985, EIC and British Columbia worked with Aboriginal people to design and implement an Aboriginal literacy and life skills curriculum that stands as a model for community-based, culturally appropriate literacy training. The co-operation that resulted in this curriculum led to a number of EIC-funded literacy training programs until EIC discontinued support of stand alone literacy and upgrading programs through CJS.

A resolution of the debate over literacy training responsibility is needed quickly. EIC, the provinces and Aboriginal peoples should agree to a plan of action. In this regard, the upcoming feder-

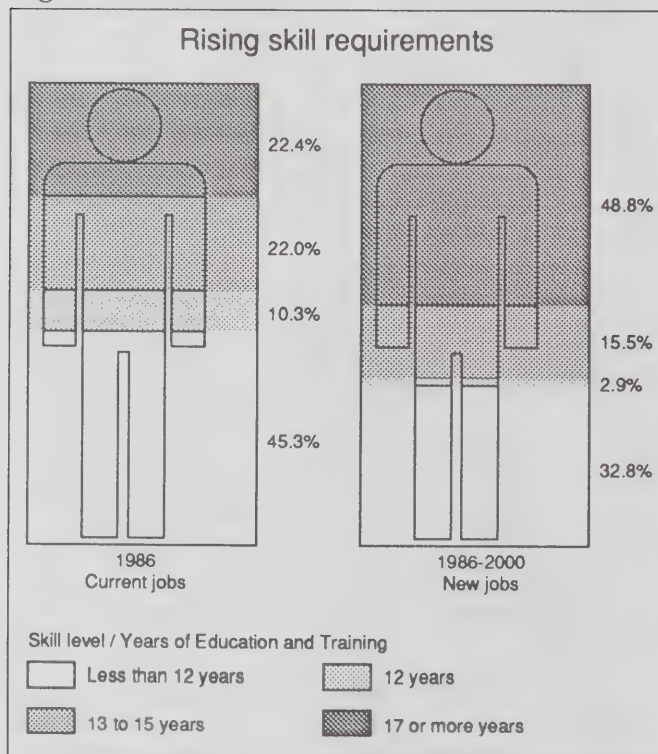
al/provincial/territorial training agreement negotiations are important and literacy will be addressed as an issue.

Literacy and academic upgrading through direct and indirect purchase of training remains a possibility for Aboriginal clients, providing it leads to appropriate skills training. This restriction places the client in a position of having to justify the need for a grade 12 equivalency through a combination of counselling and labour market research. The notion of individuals having attained grade 12 and not wishing to continue with skills training is unlikely.

Given the direct relationship between employment and education, it would appear to be worth the risk to reduce the restrictions on upgrading as a suitable means of preparing clients for the labour market. From an Aboriginal perspective, these restrictions are inappropriate considering the number of people needing such training.

The importance of literacy and academic upgrading as preparatory training for more specific labour market skills training is necessary for all Canadians, particularly Aboriginal people. Between 1986 and the year 2000, 64 per cent of the jobs created will require more than 12 years of training and half of these jobs will require more than 17 years of education and training, according to the federal government.³⁰

Figure 10



Source: Employment and Immigration Canada, 1989

For Aboriginal people, the importance of addressing the literacy and basic skills training needs within the context of current and future Aboriginal population growth, educational attainment and unemployment levels is crucial if Aboriginal people are going to gain effective participation in the labour market. Achieving grade 12 levels or competencies with basic skills would enable Aboriginal peoples to meet the minimum prerequisites for further skills or vocational training.

Duration of training becomes an important issue for people requiring literacy and upgrading training when used as a stepping stone to skills and vocational training. The limitations of 52 weeks of training generally associated with Job Development and Job Entry options inhibits the development of long term training plans necessary to provide sequential training experiences.

The belief that a person with a grade 7 or 8 education can be sufficiently trained to the grade 12 level in 52 weeks, particularly if they have been out of school for a number of years, is often counterproductive to the effective use of training resources. This limitation makes access to the successful use of vocational training more difficult. EIC, however, is more lenient in allowing longer training periods for trainees in vocational areas, particularly if the training is in areas designated as skill shortages.

It is worth noting that under LFDS initiatives for older workers, the government proposed extending UI benefits to displaced older workers to obtain high school equivalency training, and that skills upgrading will be extended beyond the two-year limit.

For Aboriginal peoples, the limitation of 52 weeks seems to be even more of a barrier in gaining the necessary competency to access more flexible vocational and skills training programs. This is due to the different tendencies in learning styles that may exist between Aboriginal and non-Aboriginal learners.

Research indicates that Aboriginal people learn best through hands-on, experiential learning activities conducted in and out of the classroom environment.³¹ In addition, the need to incorporate cultural and life skills experiences reinforces the identity and self-concept of the learner while building confidence in their ability to achieve success. As a result, 52 weeks may not be enough to prepare Aboriginal trainees to compete effectively in a vocational or occupational training program.

EIC provides up to three years of training for clients with at least five years of labour market attachment or for training in designated skill shortage areas. This length of training provides trainees with the opportunity to develop the necessary skills to compete successfully in the labour market. **EIC should expect higher unit costs if realistic sequential training plans are encouraged, but the payoff would come with impressive gains in impact rates. It is significant that the LFDS Social Assistance Recipient Training (SAR) Task Force has recommended a similar approach.**

It was suggested that with illiteracy at twice the national average and high school completions at half the national average, Aboriginal people require access to training programs appropriate to their cultural background and reflective of their learning tendencies. Failure to do so will continue the nonproductive use of these human resources and continue to condemn a large number of Aboriginal people to marginal employment and social assistance.

E) Resources

The issue of funding to Aboriginal projects and clients under CJS program options is a complex process to Aboriginal people. Since Aboriginal people are a special group, national, regional and local planning strategies within EIC establish rates of participation for Aboriginal people. These rates are established on the basis of the working-age population and local training needs as determined by the local Canada Employment Centre (CEC) and CJS Operations Centre, in conjunction with EIC regional and national headquarters. In some cases, Aboriginal communities and organizations are included in the EIC decentralized, local planning strategies, as in the B.C. Native Employment Strategy, and where regional and local co-ordinating groups are involved.

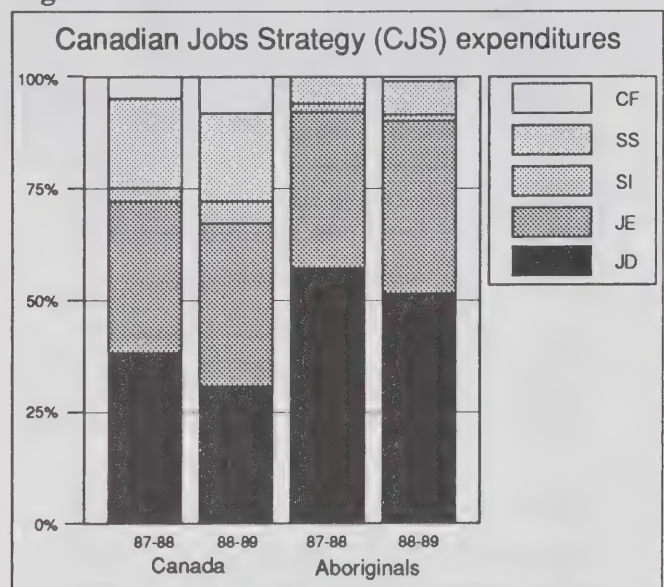
The funds allocated under CJS are decentralized in block amounts to the regions and then to the local CEC and CJS operations offices. Flexibility exists within CJS to allocate funds to the different program options based on local labour market priorities.

Over the past five years, funding for Aboriginal projects and clients in CJS has averaged approximately \$134 million, with more than 50 per cent of the funding going to Job Development options. However, on a national scale, expenditures on Job Development have been decreasing steadily to 30 per cent of total CJS expenditures

(excluding Innovations and Job Creation expenditures).³² Correspondingly, participation rates for Aboriginal people in Job Development have increased slightly in this period, while total Job Development participation has declined nationally.

EIC has placed more emphasis on Skill Shortages/Skill Investment/Community Futures in terms of increasing expenditures and participation rates on a national level. In 1988-89, these programs represented 30 per cent of all CJS expenditures (excluding Innovations and Job Creation) while Aboriginal expenditures in these three programs represented 10 per cent of the total funds spent on Aboriginal projects and clients.³³

Figure 11

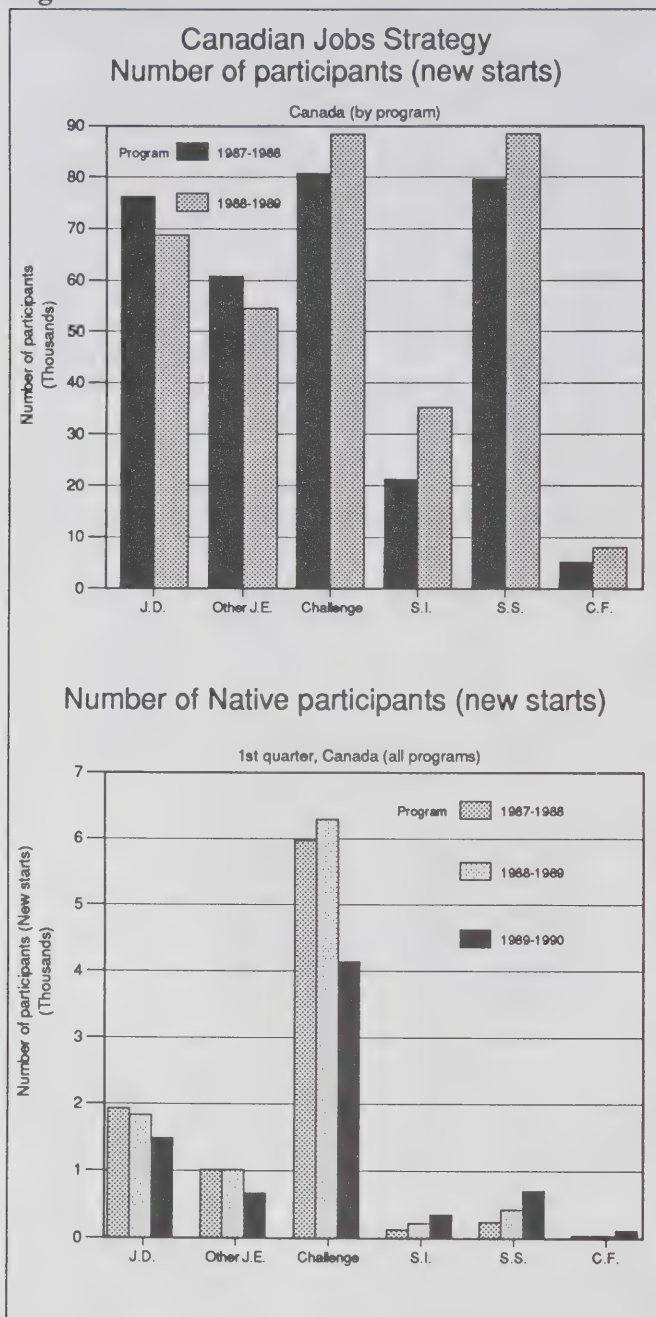


Source: EIC, Statistical Bulletin for the Canadian Jobs Strategy, 1990; EIC, MIS EM 40

Note: Data are estimated on proration of Native participation levels

Nationally the level of participation in Skill Shortages, Skill Investment and Community Futures is much higher when compared to Job Development and Job Entry programs. The reverse appears to be true for Aboriginal people. It is apparent that the increasing expenditures in Skill Shortages, Skill Investment and Community Futures has a great deal to do with the labour market effectiveness of these programs compared to Job Development and, to some extent, Job Entry. For Aboriginal people, lower participation rates in Skill Shortages, Skill Investment, and Community Futures options may indicate that eligibility barriers preclude advantageous use of these programs.

Figure 12



Source: EIC Statistical Bulletin for the Canadian Jobs Strategy, 1990

These trends are generally unknown to Aboriginal groups as are the CJS expenditure levels. The general lack of genuine local participation in CEC and CJS priority setting at all EIC levels is part of the problem, along with information regarding resources and participation rates established by the local CEC/CJS priority services for Aboriginal programs. In places that incorporate Aboriginal groups in the local planning strategies at EIC and

where target budgets are known, more effective use of EIC resources by Aboriginal people occurs (B.C. Native Strategy, co-ordinating groups, etc.).

In addition to more effective use of resources, knowledge of the regional and local target participation rates and planned expenditures would enable Aboriginal groups to plan projects reflective of resources available. In B.C., for example, the region allocates a minimum of 16 per cent of its CJS funds to an Aboriginal budget for distribution to its local Native District Advisory Boards.

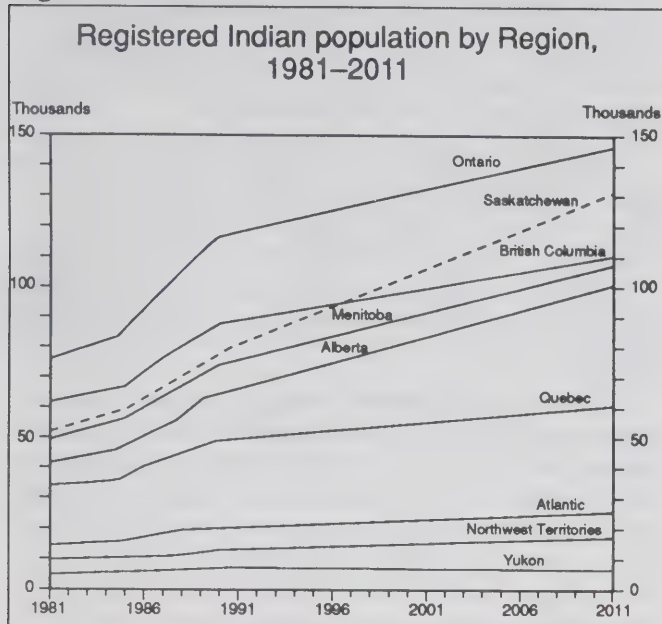
From an Aboriginal human resource development perspective, one of the most frustrating experiences for an organization or group is to develop a project, often with a mix of funding agencies, only to find out EIC funds are gone or will be used for other purposes because Aboriginal participation rates have already been met.

The other issue of concern regarding EIC resources is their year-to-year nature. Because EIC does not have an Aboriginal budget and its funds are distributed to local CEC and CJS offices on a fiscal year basis, projects that require more than 52 weeks of funding are not often possible. This is particularly onerous on Job Development and Job Entry projects which account for 83 per cent of all Aboriginal projects.³⁴

The lack of a multi-year planning horizon and related funding can reduce the labour market potential of trainees who, with more training, might be better positioned to find meaningful employment. In addition, the potential for multi-year support for a Job Development project again would enable Aboriginal groups to plan the effective use of this training for future job opportunities in their communities.

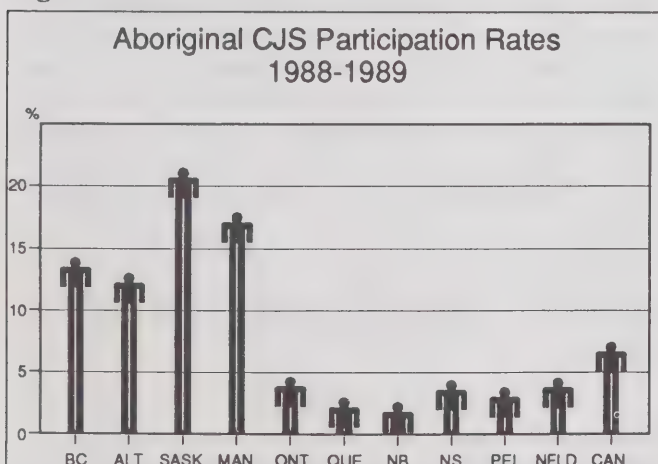
The distribution of CJS funds to EIC regions is based primarily on the historical labour market situation and, to a lesser extent, on the region's current level of unemployment. Since Aboriginal populations vary from province to province/territory with high unemployment everywhere, it is argued that Aboriginal budgets should reflect these realities in all CJS program options; provinces with high Aboriginal populations as a percentage of the total population should receive greater resources to support more Aboriginal training and employment initiatives.

For example, based on an Indian and Northern Affairs study of 18-year-old status Aboriginals in Manitoba and Saskatchewan, approximately 20-22 per cent of the 18-year-old population is Aboriginal.

Figure 13

Source: 1981–1986: Data from the Indian Register (INAC), adjusted for the late reporting of births and deaths; 1987–2011: Detailed tables, Part II

This population is expected to grow to 25 per cent in Manitoba and 37 per cent in Saskatchewan over the next 20 years. Yet in both these provinces, the percentage of CJS funds represents between 3.8 per cent and 4.5 per cent of the total amount distributed. By comparison, Quebec receives 29 per cent of the total CJS funds, with status Aboriginal people representing 2.2 per cent of the 18-year-old provincial population - expected in the next 20 years to increase only to 2.3 per cent of the population.³⁵

Figure 14

Source: EIC,MIS

In Manitoba and Saskatchewan, EIC has less flexibility to address the current and future Aboriginal employment and training needs because these regions have less resources. In Quebec, where revenue levels are much higher, more resources can be diverted to Aboriginal training needs without reducing funds available to other groups.

3 Services

In addition to labour market adjustment programs, EIC offers Canadians a wide range of training and employment services. These are designed to assist individuals, the private sector and organizations to meet labour market needs. Employment Services, through its network of 509 Canada Employment Centres (CECs),³⁶ deliver labour market services, including all or some of the following:

- job information/job referrals (labour market exchange activities);
- counselling (individual or group);
- employer adjustment assistance;
- mobility assistance to job seekers;
- Unemployment Insurance (UI) services;
- specified labour market programs and services to improve client employability; and
- annual local planning with the private sector and organized stakeholders.

These services are generally offered through Canada Employment Centres, although some components are delivered by other operations.

CEC operations employ approximately 5,000 people. Regional officials provide managerial and co-ordinating help as well as administrative services to the CECs.³⁷ Regional staff work closely with EIC national officials to provide policy and program direction for the multitude of EIC services.

EIC's 28,000 employees make it one of the largest federal government departments, yet EIC's operational structure is client oriented, even at the local community level.³⁸

For Aboriginal people, CECs are their main contact point with EIC. Project approvals, counselling, referrals to training, job information/referrals and other labour market services are delivered to Aboriginal people and groups through CECs. In recognition of the special labour market needs of

Aboriginal people, EIC has designated positions within certain CECs and at the regional and national offices to assist in Aboriginal labour market development. These positions are generally in counselling services and liaison.

In addition, EIC consultants work with roughly 1,700 employers on issues related to the Employment Equity Act and the Federal Contractors Program.³⁹ The Act defines Aboriginal people as one of the four special groups. Federally legislated employers/corporations with employees of 100 or more are required to eliminate employment barriers to them and to implement plans and programs to achieve equitable representation in their work force.

Certain CECs and regions offer more services for Aboriginal people because of large populations of Aboriginal people in their local area, or because Aboriginal labour market difficulties require innovative initiatives. The most notable is the B.C. Native Employment Strategy which uses CJS Operations Centres (part of the CEC network) to deliver Aboriginal projects through designated Aboriginal program officers.

The complex and diverse services offered to Aboriginal clients and groups remain an enigma to most Aboriginal people. One reason is because of the high demand for services placed on CECs generally.

The following issues pertaining to employment services offered to Aboriginal clients are commonly described by Aboriginal people and groups as irritants. These issues are not intended to negate the work of EIC staff whose relationship with Aboriginal clients and groups is highly valued and positive.

Inconsistent service delivery

In a large organization with thousands of direct service employees, it is probable that policies and procedures will be applied unevenly to clients at times. Aboriginal people believe this is generally true of the CECs in their community. To the Aboriginal clients and groups pressing for services to address training and employment problems, the impact can be debilitating.

Many Aboriginal people view CECs like welfare offices where people find reasons to exclude rather than to include those who need assistance. Aboriginal people often seek guidance from others who have used the system on how to approach it and get the help they need. Example after example can be listed of how Aboriginal people have

had to "learn" what to say, how to dress, what to do to be included in the CEC service network. Further, EIC Aboriginal employment counsellors can cite examples which describe their difficulties attracting clients to come into CECs.

Some difficulties can be attributed to cultural differences between Aboriginal people and CEC staff. Aboriginal employment counsellors have helped to overcome some of these problems, but the structure and organization of most CECs (size, formality, procedures) alone create barriers to beneficial interaction.

Poor self-concept and low levels of self-confidence add to these difficulties. Long-time unemployed, social assistance dependent and poorly educated Aboriginal people have problems dealing with CEC staff. These clients need counselling and support that recognizes cultural differences as well as their background. Unfortunately, the time required for these in-depth services is not often given. Consequently, Aboriginal clients develop the perception that CECs do not care or cannot help.

Beyond these service perception difficulties is the uneven application of EIC rules and regulations. CECs have flexibility to determine whether EIC policies and programs are appropriate to their client needs. Some CECs use flexibility more than others, which often confuses clients. Applying more restrictive policy and program criteria only adds to the perception of inconsistency, often at the expense of the client.

There are several examples which illustrate the perception of inconsistent service for Aboriginal people at CECs and also show how people of Aboriginal ancestry are assessed for employment service assistance. To better serve a client group that has severe labour market service needs, guidelines for level of service, training of counsellors and flexibility could be built into the operational mandate of the CEC. From an Aboriginal viewpoint, since EIC programs focus on clients most in need, the training and assessment process of CEC counsellors should start by incorporating the realities faced by most Aboriginal clients.

As mentioned earlier, CECs have employed Aboriginal employment counsellors to help deliver appropriate EIC services to Aboriginal clients. Generally, Aboriginal counsellors deal more effectively with Aboriginal people's needs; however, the number of specialized Aboriginal employment counsellors is a small percentage of the total CEC counselling complement. Again, this adds to the

perception that CECs deliver unequal and inconsistent services to Aboriginal people and that they lack a commitment to their labour market needs.

Despite these difficulties, CEC job referrals and placements for Aboriginal clients are on a level commensurate with participation figures set in the various regions. In 1988, approximately 2.5 per cent of all clients referred to employment were Aboriginal and 3.2 per cent of all placements were Aboriginal.⁴⁰ This reflects the Aboriginal labour market share of 2.1 per cent according to 1986 figures for their working age populations in Canada.⁴¹ These figures raise an important question. Do these figures, which represent the proportion of Aboriginal people among Canada's working age population for job referrals and placements, address the severe labour market needs of Aboriginal people? In CJS, Aboriginal target rates overall represent almost four times their proportion of the working age population - yet, Aboriginal unemployment figures are rising.

Uneven or inconsistent services to Aboriginal groups at the CEC is also a common perception among Aboriginal organizations and communities. Project approval under CJS depends on a number of factors - program criteria, resources and labour market potential for trainees.

The CEC manager's approach is important to this process for project approval. The relationship between an Aboriginal group and the manager may determine how a project is approved. This means similar projects approved by one CEC may be rejected by a nearby CEC. Each CEC sets its own priorities. Project support is based on available resources; however, Aboriginal groups say that approval has little to do with the project proposal and more to do with their relationship with the CEC. Even within local CECs the perception is that certain larger groups gain access to project resources while smaller, less developed ones receive little or no support for legitimate projects.

These perceptions are shaped to a large extent by the ability of the local CEC to communicate and promote its activities to local Aboriginal groups. This relationship varies throughout the country and often depends on the CEC's involvement with Aboriginal groups and vice versa. In areas where CECs and local Aboriginal groups have a proactive partnership through local planning strategies, services appear to be more consistent for both large and small local groups. Where communication is weak and where local planning priorities

are determined without Aboriginal groups, the more common perception is that service is uneven.

There is no statistical evidence to support these claims. Groups that have a strong consultative mechanism with the local CEC are in a better position to access projects than those without. Correspondingly, those groups which have the capacity to develop projects without the assistance of CEC staff are also more likely to receive project support. As a result, some Aboriginal groups, particularly those in urban areas, believe that they are at a distinct disadvantage in accessing EIC employment and training services and programs.

Overcoming these perceptions may not be possible given the size of EIC's organizational network and number of delivery points to local Aboriginal groups. Services delivered by the local CEC depend to a great extent on local priorities as well as its sensitivity and understanding of local Aboriginal people and groups.

EIC has recognized some of these problems within its Outreach program. The Outreach objective is to increase the overall employability and eventual employment of workers belonging to disadvantaged groups who can not effectively use CEC services. Outreach offers employment-related services, through contact with community sponsors.

Aboriginal projects are the largest percentage of total active Outreach projects. In 1988-89, there were 93 Aboriginal Outreach projects out of a total of 285. Based on the 1988-89 figures, Aboriginal Outreach projects had a total of 189 employees providing referrals to CECs, employers and non-CEC agencies for programs, services, employment, employment counselling, and employer contacts for job leads.⁴²

Outreach projects are very effective for counselling and referral because of the significant community contacts they have with Aboriginal people. They have more difficulty finding job leads and making contact with employers, particularly in more isolated Aboriginal communities. However, based on 1988-89 placement rates, they are generally more effective than CECs in these areas.⁴³

A major concern with all Outreach projects is the relatively low level of support by EIC and the marginalization of their activities. This is largely because EIC funds the project workers at a level far below comparable workers at CECs for jobs of

a similar nature. In addition, funding processes for Outreach mean that costs for project overhead, administration and related expenses are not adequately supported. As a result, Outreach projects do not have enough resources to support the level of activity they perform or are supposed to perform.

Another complication is the authority Outreach has in the relationship with local CECs. Certain CECs perceive Aboriginal Outreach projects compete for the delivery of employment services. Despite the intended co-operative and complementary relationship, CEC staff generally feel that Outreach overlaps and duplicates their services. In addition, Outreach staff depend on CECs for referrals to programs and services, but find CEC staff difficult to work with on employment service issues. This is partly a result of poor communications and inadequate assessment of client needs.

Both CEC staff and Outreach workers seem to agree that Outreach workers require more training to make their services more effective. Unfortunately, little if any training occurs. One reason is inadequate resources, but another is the perception by EIC that Outreach workers should be fully trained when hired.

Doubling of the number of Aboriginal Outreach projects in the past 13 years clearly indicates that EIC recognizes the value and importance of delivering community based employment services to Aboriginal people.⁴⁴ **Although used extensively by Aboriginal clients, they are marginal organizations lacking authority and funding to bring improvements to the labour market situation of Aboriginal people. In addition, workers in Aboriginal Outreach projects need more training, particularly in areas related to labour exchange information and in project administration.**

Possible solutions exist within EIC now. Delivery mechanisms could be used that would make Aboriginal groups more responsible and accountable for the labour market service required by their clients. Existing co-ordinating groups could be used for human resource planning, labour market analysis, individual client assessments, indirect course purchases, payment of training and evaluation of the effectiveness of existing training plans to EIC. If approved, the third party co-ordinating group receives authority to carry out its services.

To support third parties or organizations in delivering CJS programs, EIC offers assistance which includes resources for staff and related overhead costs. This option, available in all CJS programs,

enables community-based organizations to deliver EIC programs and services to clients with severe labour market needs.

Recent changes to the CJS Job Entry program allow for third party co-ordinators (or community-based organizations) to provide employment assistance activities for EIC clients who have difficulty competing in the labour market.

Community-based groups and individuals may provide courses or programs such as training in job search techniques, group employment counselling and the assessment of aptitudes and skills affecting a person's ability to participate in the labour market.

Overall, delivery of Aboriginal employment services should, where appropriate, be through Aboriginal community-based structures, organizations and related groups. This transfer of service should also help community-based structures to build their capacity to work effectively with Aboriginal clients and to offer effective services. By relying on client centred delivery mechanisms, EIC will keep in step with the growing trend of arrangements with third parties and with policies of other federal government departments. Ultimately, the human resource development of Aboriginal people will be the responsibility of Aboriginal community-based organizations. These organizations will be accountable to both their constituents and to EIC.

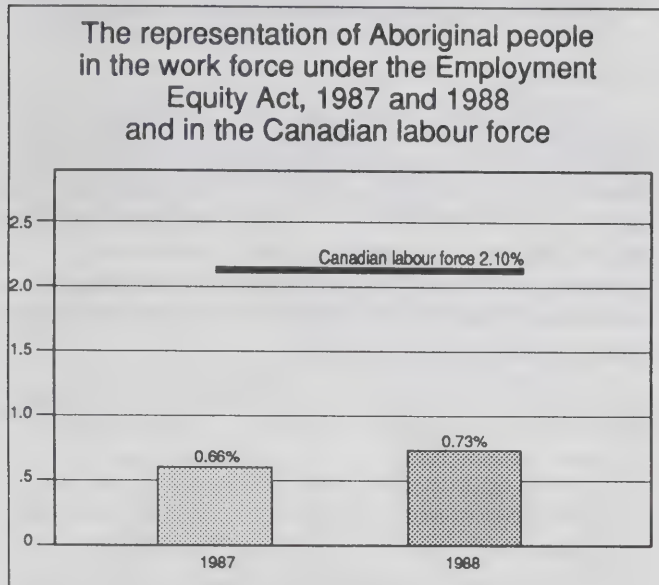
4 Employment Equity

Employment equity for Aboriginal people in the Canadian labour market is promoted by EIC in two important ways. First, EIC is responsible for Employment Equity legislation which affects the federally regulated employers and Crown Corporations with 100 or more employees. EIC assists and monitors their employment equity plans and programs which must be reported annually. EIC also administers the Federal Contractors Program which requires contractors who bid on government contracts to identify and remove barriers to selection, hiring, training and promotion of special groups. Secondly, EIC focuses on issues pertaining to the hiring and retention of special group members to work within its own organization.

In spite of these actions, employment equity developments for Aboriginal people have been less than satisfactory. In 1989 the increase of Aborigi-

nal people in federally regulated firms and Crown Corporations was .07 per cent, or an increase from .66 per cent to .73 per cent.

Figure 15



Source: EIC Employment Equity Annual Report, 1989

The number of Aboriginal employees at EIC declined to 523 in March 1989 from 564 in March 1988. This reveals that Aboriginal employees at EIC make up approximately 1.9 per cent of the total EIC work force and 70 per cent of those jobs are low skilled positions occupied by women. Aboriginal representation was 1.38 per cent at NHQ - a .33 per cent increase from 1988 to 1989, which represents one employee. This figure has not increased significantly in four years.⁴⁵

If representation of Aboriginal people in federally regulated Crown Corporations reflected their working-age population (15-64), then 2.1 per cent should be their minimum representation instead of .73 per cent. The EIC figure of 1.9 per cent reflects a more equitable share in its workforce despite falling short of Treasury Board's target figure of four per cent Aboriginal representation.⁴⁶

Aboriginal leaders are convinced that a sufficient supply of qualified Aboriginal people could be arranged if the process of matching Aboriginal workers to equity needs was pursued through Aboriginal assisted or directed services. A 1988 study indicates that 2,279 Aboriginal job applications were on file with the Public Service Commission. These applicants were deemed qualified for public service officer level positions.⁴⁷ Further, Aboriginal enrolment in post-secondary education increased to almost 32 per cent in 1986

from 22 per cent in 1981, which is still below the national post-secondary education level for non-Aboriginal Canadians.⁴⁸

EIC equity needs could be met by providing greater access to employment for Aboriginal people. Programs such as the Native Internship Program and the Designated Group Retention Program could be used much more. In addition, more work experience opportunities for Aboriginal students in secondary and post-secondary programs might be provided by expanding programs such as Co-operative Education and Canadian Opportunities for Summer Employment to include Aboriginal training institutes.

Aboriginal groups could be consulted to ensure that local, regional and national human resource objectives of Aboriginal people fit within the employment equity policies promoted by government. The emphasis in many Aboriginal communities is to ensure that local human resource needs are met through a variety of training opportunities. Considering the growth potential for economic development in Aboriginal communities both on- and off-reserve, it is likely that trained, qualified Aboriginal people will be needed for the Aboriginal labour market. Further, ongoing developments in self-government will expand opportunities in the Aboriginal public sector.

Aboriginal communities and people already represent a significant sector of the Canadian economy that will continue to grow. It is suggested that this sector should receive adjustment support to ensure labour market and human resource growth comparable to other important sectors.

The representation of Aboriginal people in the general labour market is currently quite poor. Proactive steps could be taken to ensure that Aboriginal representation in the public and equity legislated sectors is equal to the Aboriginal percentage of the working-age population. This would be a significant step. However, this step alone will not address the current and potentially worsening Aboriginal labour market crisis. Aboriginal people are increasing their share of the working-age population while the working-age population for non-Aboriginal people is decreasing.

5 Training Allowance

It has been suggested that the issue of training allowances paid to trainees while on EIC training programs has particular impact on urban Aboriginal people, and specifically on women. The income support mechanism is often the most critical aspect of a person's involvement in training. EIC provides a basic training allowance which is below the minimum wage unless a trainee has three dependants. In addition, EIC may pay dependant care allowances based on the age of young children to a daily maximum of \$16.00 per child for two children, \$10 per day for the third and \$5.00 for the fourth. Other allowances are available for people on training programs away from their home location or for commuting to a training location.

The allowances, although supportive of an individual's training commitment, are not adequate for urban Aboriginal people, particularly for those living in areas of higher living costs. Income support below the minimum wage does not reflect financial need, particularly of those people without social assistance top-ups. Further, single women with young children face daycare costs which, in urban areas, are often in excess of the allowance provided.

Aboriginal trainees who receive social assistance may supplement their EIC training allowances with provincial social services to a level equivalent to their total social assistance level prior to training - including daycare top-ups. This practice is not always consistent, and there are cases of social assistance recipients who have their monthly welfare reduced to the level of the training allowance.

Training allowances should not be a disincentive for people taking training. Trainees in urban areas and women with young dependant children should be supported adequately while training for employment. Inadequate support increases emotional stress while coping with other personal issues related to training - self-confidence, returning to school after long absences, etc. Inadequate support can prevent successful completion of a training program and therefore will threaten entry into the labour market.

6 Unemployment Insurance Developmental Uses

According to Statistics Canada, in 1986 a total of 56,245 Aboriginal people received Unemployment Insurance (UI) benefits, but only 9,100 were on-reserve. Any redirection of UI "passive" income support to "active" programming such as training, therefore, will likely provide minimal changes to the labour force development needs of Aboriginal people who are on-reserve.⁴⁹

Currently, UI funds can be used as income support for work sharing (section 24), job creation (section 25) and training (section 26 of the Act).

Section 25 helps organizations (profit and non-profit) to create jobs for unemployed workers in specific projects that require a minimum of three workers and a maximum of 52 weeks to complete. Workers receive enhanced benefits while on the project.

The three workers minimum constitutes a barrier for Aboriginal people. Finding three Aboriginal UI beneficiaries to work on a project is often difficult. To find three workers with the qualifying skills is even more difficult.

Overall, Aboriginal participation in UI developmental uses reflects their share of the working-age population (2.1 per cent) and their percentage of UI eligible claimants (2.6 per cent). In 1988-89, for example, 2.1 per cent of Section 26 participants were Aboriginal.⁵⁰

However, one has to question whether this participation will result in reduced levels of unemployment among Aboriginal people. Despite target participation rates that are four times the rates for the national working-age population, CJS programming still remains rather ineffective in changing the severe unemployment among Aboriginal people.

With respect to Section 26, UI beneficiaries or eligible claimants must qualify under one of the CJS options to access training courses. Many Aboriginal people lack pre-requisites for Skill Shortages training because of low education, nor can they use their UI to up-grade themselves, because literacy and up-grading training alone are not allowed under Section 26.

Further, as discussed previously, the Skill Shortages list does not include Aboriginal skills in demand within the Aboriginal labour market, or in the general labour market. The list, therefore, constitutes a barrier to equitable participation by Aboriginals.

In summary, UI developmental mechanisms restrict Aboriginal people from accessing training and finding new avenues that will lead to effective re-integration into the labour market, thereby reducing Aboriginal unemployment levels.

7 Social Assistance Recipient Training

In the fall of 1985, the federal government and provincial and territorial governments launched the "Four Cornered Strategy". This Strategy permitted EIC to reallocate CJS funds specifically for Social Assistance Recipients (SARs). It also enabled the Canada Assistance Plan (CAP) to divert social assistance funds to employment/training programs, thus creating a federal/provincial employment enhancement effort of significant proportion. The rationale is to commit "passive" spending to "active" labour market programming. The provinces administer the CAP funds through their SAR programs while EIC administers its share through CJS. In 1989-90 EIC budgeted up to \$325 million for SAR programming and the provinces up to \$200 million.⁵¹

For Aboriginal people, the impact of the SAR training initiative is difficult to ascertain, as the provinces do not track Aboriginal clients.

Social assistance for Aboriginal people is a grim economic and social reality. For on-reserve populations, social assistance reached \$365 million in 1988-89 - an increase of 29 per cent over two years. This was expected to increase by 14 per cent in 1989-90. Further, the rate of off-reserve social assistance has risen three times faster than on-reserve.⁵² These figures do not account for the number of Aboriginal people who receive provincial social assistance in urban areas of Canada. Overall, Statistics Canada (1986) estimated that 33 per cent of Aboriginal people receive the major portion of their income from social assistance, compared to 18 per cent for all other Canadians.⁵³

8 Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS)

The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS) was announced by the Government of Canada in June 1989, replacing the Native Economic Development Program (NEDP) with some new structural and program objectives. CAEDS' objective is to provide long-term employment and business opportunities by giving Aboriginals the means to manage their own businesses, job training and skill development. CAEDS was backed by \$873.7 million in new funding over five years and a commitment by three federal departments, Indian and Northern Affairs Canada (INAC), Industry Science and Technology Canada (ISTC), and Employment and Immigration (EIC), to work in partnership with Aboriginal people, the private sector and provincial governments.⁵⁴

The \$873.7 million was distributed to INAC (\$473.7 million) and ISTC (\$400 million) with EIC committing itself to maintaining current levels of Aboriginal participation in its programs for 1990-91.

EIC's involvement in CAEDS is through CJS, with a focus on Skill Development and Urban Employment. EIC has committed to a number of CAEDS related objectives: involving Aboriginal people in EIC's local planning strategy; setting participation rates of Aboriginal people in EIC programs and services; flexibility in programming; distribution of resources commensurate with the levels of Aboriginal unemployment; use of Aboriginal institutions to deliver EIC programs and services; and complementing local and provincial programs and services.

Aboriginal groups are questioning EIC's commitment to the Strategy's success. EIC has taken a marginal role in the Strategy's development and was not provided with new resources for its role. EIC plans to use CJS, with its established program fences, and depend on existing employment services which may present additional barriers.

The idea of three federal departments working together under CAEDS raises expectations among Aboriginal groups that EIC's role is more substantial than it really is and that EIC is an equal partner in the Strategy. However, EIC's position appears to be "business as usual". EIC could only play a complementary role to CAEDS initiatives.

Moreover, resources spent on Aboriginal people would be spent whether or not EIC was involved in CAEDS.

Complicating the situation is the urban Native strategy in which EIC has a lead role, and has communicated this to its regions. However, for a number of reasons, many regions are unwilling to redirect limited resources from reserves to urban areas. First, reserves already have organizational capacity for the development of projects, whereas urban Aboriginal communities are more diffused and less active, which makes needs identification more difficult. Second, consultation between EIC and Aboriginal people is often done with on-reserve Aboriginal people because they have organized, formal consultative structures - band councils and tribal councils. Third, on-reserve Aboriginal people believe directing EIC resources to urban areas is a legitimate goal, but should not occur at their expense. In addition, many EIC officials believe that CAEDS should not mean supporting new projects in urban, off-reserve areas at the expense of successful on-reserve projects.

Being primarily a human resource organization, EIC's cooperative role in CAEDS is further restricted, because CAEDS is primarily an economic development policy. This is unfortunate, because Aboriginal people expect EIC to be able to negotiate training and employment development initiatives as part of its partnership.

Overall, CAEDS has worked in certain EIC regions and has resulted in tripartite meetings with the other CAEDS partners. Time will tell whether this will be the extent of EIC's involvement. However, without an Aboriginal CAEDS budget, changes to its CJS programs, employment services and delivery mechanisms, it appears that EIC's role in CAEDS will remain an uncertain one.

9 Native Internship Program (NIP)

The Native Internship Program (NIP) is currently EIC's only Aboriginal-specific program. The program was first developed in 1976 through the use of INAC funding in Ontario and became a part of EIC's Summer Canada Program in 1977.

The objective of the NIP is to increase summer employment opportunities for Aboriginal secondary and post-secondary students, by providing them with relevant training and work experience

and the opportunity to investigate future career possibilities within EIC and the Public Service of Canada.

EIC committed \$2.3 million for the NIP in 1988-89 - unchanged for the past two years. Participation stands at 586, which is also unchanged for the past two years. Program funding decreased from \$2.7 million in 1987, with the result that participant wages and benefits significantly decreased as well.⁵⁵

Popular with EIC staff and Aboriginal students alike, NIP is an excellent opportunity for Aboriginal students to gain a summer job as well as learn about EIC and the public sector in general. It also enhances Aboriginal students' job skills and improves their chances of future labour market participation.

EIC staff benefit from NIP through daily contact with Aboriginal people, thus gaining a better appreciation of their culture and background. In addition, through the development of trained Aboriginal staff, EIC gains an opportunity to employ them permanently for positions in the future.

Given EIC's less than satisfying record of hiring Aboriginal people, NIP should be viewed as a positive recruitment mechanism. For Aboriginal students, NIP offers good summer job opportunities and the possibility of a permanent job with EIC or another federal department some time in the future.

10 Federal/Provincial Agreements on Training

An issue of great importance to Aboriginal groups is the Federal/Provincial/Territorial Agreement on training which deals with the direct purchase of training courses. This "institutional" training generally has resulted in the federal government purchasing almost all of its courses from public institutions - usually community colleges.

Courses are purchased on the basis of annual regional training plans, and include vocational, pre-vocational, employment, language, apprenticeship and occupational orientation training. EIC

and the provinces negotiate a course cost, and EIC sets a budget for direct purchase that is reflected in the agreements.

The federal/provincial/territorial agreements impact on Aboriginal people in a number of areas. First, the inflexibility of the agreements makes it difficult for EIC to contract with Aboriginal training institutions for the delivery of appropriate courses to Aboriginal people. With a minimum of 90 per cent of the courses purchased through public institutions, Aboriginal training institutions, even with support of Aboriginal sponsors for training community members, are able to provide only a fraction of the courses purchased.

Despite safeguards, the agreements provide an uneven playing field to the provinces, which often reduces an institution's obligation to provide appropriate Aboriginal training programs. Many Aboriginal groups have long-standing complaints about the quality of training from the colleges. Since the training is purchased on their behalf by EIC, they can only protest as a third party to both.

Second, the agreements contain no equity provision governing Aboriginal apprenticeship training within public institutions, despite EIC's past efforts in this regard. Although this issue can be argued as being beyond the power of either the provinces or the federal government, the lack of an equity provision for apprenticeship training relieves the provinces of any pressure to promote this type of training for Aboriginals.

Third, the training covered by the agreements is still subject to CJS program criteria. Direct purchase access should be based on the needs of the trainee, as determined through counselling, and the viability of labour market attachment, both in the Aboriginal labour market and in the general one. Equity goals for Aboriginal people should be a major consideration, along with the severity of labour force underdevelopment. The "most in need" concept, questioned earlier, becomes a moot point, given the levels of Aboriginal employment in the overall Canadian labour market.

Fourth, direct purchase expenditures have been reduced by 39 per cent since 1985-86 without inflation factored in. This trend should continue - but with corresponding increases in other purchase-of-training options (indirect via coordinators and coordinating groups), to ensure that the amount of training available to Aboriginal people increases and becomes more relevant.

11 Consultation Mechanisms

One of the major concerns of Aboriginal groups regarding EIC is that policies and programs are established without their meaningful participation and consultation. In some cases, EIC does involve Aboriginal people where local labour market priorities are established with client groups and others. In addition, limited Aboriginal consultation occurs within the context of Local Advisory Councils, which provide advice to CEC management. Other possible avenues of participation are through Community Futures Committees where Aboriginal representation exists, and liaison with EIC regional Aboriginal Employment Co-ordinators.

In British Columbia, the B.C. Native Employment Strategy has developed an Aboriginal advisory board mechanism that provides local Aboriginal community groups with a range of decision-making responsibilities. B.C. is divided into 10 District Advisory Boards (DABs) based on geographic regions.

DABs set priorities for human resource development in consultation with EIC staff for the area. Priorities are determined on the basis of the available resources from CJS. DABs decide which local projects will be funded by EIC, after proposals are reviewed by EIC staff to ensure they meet program criteria. DABs also set budgets for each program option and manage them co-operatively with EIC.

Each DAB sends one representative to the B.C. Native Employment Advisory Committee (NEAC) which meets quarterly with the Regional Director-General and senior staff to discuss policy and program issues that impact on Aboriginal people.

Despite the limitations outlined in the Skeena DAB 1988 Innovations Proposal, the B.C. Native Employment Strategy is an effective partnership between EIC and Aboriginal groups in B.C., providing consultative mechanisms which, although frustrating at times, ensure that EIC and Aboriginal groups work together to resolve labour market development problems in the region.

Co-ordinating groups provide another avenue for Aboriginal/EIC consultations, and some regions consult with regional Aboriginal groups, usually those who are on-reserve.

In Saskatchewan, the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) has organized an interdepartmental federal/provincial consultation group to address issues of concern to treaty Indians of that province. The Regional Director-General of EIC is a member of this group.

Notwithstanding these regional initiatives, EIC lacks an overall consultation process for Aboriginal participation in policy development and program design. A national consultation process has been discussed, particularly in the B.C. region, as an extension of its Native Employment Strategy. Also, EIC has held several workshops to explore the applicability of the B.C. strategy to other regions.

Given the labour force conditions of Aboriginal people and their unique labour market, Aboriginal groups believe a consistent, community-based consultative process at the national, regional and local EIC levels would "educate" many EIC officials to the realities of the Aboriginal labour market. This would go a long way toward ensuring that Aboriginal labour market issues are on the EIC agenda when policy development and program changes are discussed at EIC. As a result, EIC/Aboriginal groups could form a mutually beneficial partnership that would address the need to use resources effectively and in a meaningful way.

There are many constraints on establishing a national consultation committee and a set of regional and local ones. One is EIC's will to recognize the need and to risk being involved in this manner with Aboriginal groups. Another lies within national, regional and local Aboriginal groups themselves. It would require them to set aside some differences and agree to work together at making changes.

In B.C., the development of the Native Employment Strategy required Aboriginal leaders on-reserve, off-reserve, Métis, status, non-status, rural and urban to look at the short- and long-term benefits of working together with EIC. It did not mean that leaders "sold out" the needs of their constituents by working together; rather, it focused on how the labour market needs of all Aboriginal people could be met in a more effective Aboriginal based manner.

EIC's hesitance in establishing a partnership with Aboriginal people should be lessened within its new decentralized organizational structure. **EIC will come to recognize that establishing a separate consultative process for Aboriginal people does not necessarily mean that every special group deserves similar treatment. By now**

It is well documented that the needs of Aboriginal people warrant unique approaches if changes are to occur.

EIC should therefore pursue consultations with other stakeholders, including federal departments involved with Aboriginal people, appropriate provincial and municipal authorities, employers with federally legislated employees, Crown Corporations, federal contractors, chambers of commerce and boards of trade. The development of multi-level government and sectoral consultation at the local, regional or national levels would assist in obtaining the partnerships and cooperative actions needed in most Aboriginal communities. Representation of Aboriginal people in these consultative groups would ensure that community needs are brought to the table for discussion and possible cooperative actions.

CAEDS has initiated, to some extent, the development of cooperative committees involving EIC, INAC and ISTC at the national level and in most regions. There is no Aboriginal representation at this time on either the national or regional tripartite committees, nor have the provinces and relevant private sector groups been formally involved.

The Saskatchewan federal/provincial/FSIN committee is a possible model for future development, although it lacks a private sector involvement at this time.

The importance of developing interdepartmental consultation at the federal level, with involvement of the provinces, private sector and Aboriginal people, would ensure that new policies and programs would integrate with those of other departments. Further, the consultative group could provide significant input into how Aboriginal problems could be resolved effectively within the framework of Aboriginal communities.

Conclusion

Aboriginal Canadians face unique challenges and have a large stake in the federal government's labour market strategy. Resources directed at improving the labour market prospects of Aboriginal Canadians must be used effectively. It is also realistic to seek ways to obtain better results from this programming. The government has made it clear in its policy statement that Canada as a whole needs to get better results and to develop a "training ethic" if we are to stay competitive.

The major players, business and labour, have already been mobilized to take on new responsibilities in this regard.

While it is clear the Aboriginal people face many difficult challenges, there are significant opportunities for trained individuals.

These challenges and opportunities point to the need to invest more wisely in enhancing the employability of individuals who are marginalized in the labour market, using principles similar to those recommended by the Task Force on Social Assistance Recipients. The unique training needs that Aboriginal communities have as they take over new roles and responsibilities mean human resource planning and development have never been as critical. Like other major stakeholders - industrial sectors, business, labour - Aboriginal groups have been offered a challenge to treat human resource development as a major determinant of performance.

As the federal government reshapes its labour market strategy for the 1990s, it is important to use the opportunity to develop a fresh approach and a new partnership with the Aboriginal community.

Notes

1. Employment and Immigration Canada (EIC) Management Information System (MIS)—EM40.
2. Indian and Northern Affairs Canada (INAC): customized data based on 1986 Census of Canada 1989 prepared by Quantitative Analysis and Socio-demographic Research (QUASR).
3. Minister of Supply and Services, *The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy*, 1989.
4. IBID. The Canadian Council of Native Business (CCNB) estimates that 60,000 new jobs will be required between now and 1998 to accommodate Indian youth entering the labour market. (Source: *Standing Alone*, CCNB, 1989):
5. The unemployment rate for Canada's 2,000 reserve Indians is reported to be approximately 70 per cent. The estimate for urban Natives is about 50 per cent. (Source: Canadian Council for Native Business *Standing Alone*, April 1989).
6. INAC customized data based on 1986 Census of Canada, QUASR, 1989.
7. IBID. also *Profile of Higher Education in Canada*, Department of Secretary of State, 1989.
8. INAC customized data based on 1986 Census of Canada, QUASR, 1989.
9. Ontario Native Women's Association, *Study on Aboriginal Family Violence*, January 18, 1990.
10. INAC customized data based on Statistics Canada 1986 Census data, QUASR, 1989.
11. INAC, unpublished data.
12. Jamieson, Mary, *Aboriginal Women - Barriers to Economic Development*, 1989.
13. INAC customized data based on the 1986 Census of Canada, QUASR, 1989.
14. Canadian Chamber of Commerce, *Partners for the Future*, estimates that in 1986 there were 5,549 Aboriginally owned businesses. The Canadian Council of Native Business, *Standing Alone*, estimates that the registered number of Aboriginal businesses is grossly underestimated. The private sector approximates the figure to be between 15,000 and 20,000.
15. Meadow Lake Tribal Council, *A Position Paper on Indian Labour Force Development*, submitted to the Canadian Labour Market and Productivity Centre, October 1989.
16. IBID.
17. INAC customized data based on Statistics Canada 1986 Census data, QUASR, 1989.
18. EIC MIS, 1989.
19. EIC MIS, 1989.
20. EIC, *Employment Equity Act Annual Report*, 1989.
21. Canadian Chamber of Commerce, *Partners for the Future*.
22. EIC MIS, 1989.
23. EIC, *Employment Equity Act Annual Report*, 1989.
24. EIC, *Community Futures*, 1990.
25. Statistics Canada unpublished data, 1986 Census of Canada.
26. EIC, National Labour Market Innovations Program Activities to February 28, 1990.

27. INAC, analysis of 18-year-olds based on Statistics Canada 1986 Census of Canada data.
28. EIC, CJS Operations.
29. Barnhardt, R., *Culture, Community and Curriculum*, 1981. Sawyer, D., *Indian Instructors Diploma Program*, 1989. Arbess, S., *New Strategies in Indian Education*, 1981.
30. EIC, *Success in The Works: A Profile of Canada's Emerging Workforce*, 1989.
31. More, A, "Native Learning Styles", *Journal of American Indian Education*, 1987. Phillips, S., *The Invisible Culture*, 1983.
32. EIC, MIS-EM40.
33. EIC, *Statistical Bulletin for the Canadian Jobs Strategy*, 1990; and EIIS-EM40 Aboriginal expenditures based on proration of Aboriginal participation, 1987-88 and 1988-89 Final Reports.
34. EIC MIS.
35. INAC, analysis of the 18-year-old population based on 1986 Census data, 1989; and EIC MIS, 1989.
36. EIC, Strategic Policy and Planning Branch.
37. IBID.
38. EIC, *Annual Report*, 1988-89.
39. Employment Equity Act R.S.C. 1985 (2nd supplement) C.23 and regulations.
40. EIC, Research and Information Division Worker Development Branch, April 1989.
41. Statistics Canada, 1986 Census of Canada.
42. IBID.
43. Employment and Immigration Canada, *Evaluation of the Outreach Program Overview Report*, March 14, 1990.
44. Employment and Immigration Canada, *Pre-evaluation Report of Outreach*, November 1988.
45. IBID. also Employment and Immigration Canada *Performance Measures in Support of IMMA*, 1990.
46. IBID.
47. Bombay, Harry, *Feasibility Assessment of Establishing Aboriginal Employment Referral Agencies*, unpublished report.
48. INAC unpublished data based on the 1986 Census of Canada, QUASR, 1989.
49. Statistics Canada 1986 Census, unpublished data.
50. EIC MIS, December 12, 1989.
51. EIC MIS, 1989.
52. INAC, *Basic Departmental Data*, Social Development Branch, 1989.
53. INAC customized data based on the 1986 Census of Canada, QUASR, 1989.
54. Minister of Supply and Services Canada, *The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy*, 1989.
55. EIC Personnel data, 1989.

38. EIC, *Rapport annuel*, 1988-1989.
39. *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, S.R.C. 1985 (2^e supplément). Chap. 23 et Règlement.
40. EIC, «Research and Information Division Worker Development Branch», avril 1989.
41. Statistique Canada, Recensement du Canada de 1986.
42. Ibid.
43. Emploi et Immigration Canada, *Evaluation of the Outreach Program Overview Report*, 14 mars 1990.
44. Emploi et Immigration Canada, *Pre-evaluation Report of Outreach*, novembre 1988.
45. Ibid.
46. Aussi Emploi et Immigration Canada, *Performance Measures in Support of IMMA*, 1990.
47. Bombay, Harry. *Feasibility Assessment of Establishing Aboriginal Employment Referral Agencies*, rapport non publié.
48. Données non publiées d'AINC fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées par QUASR en 1989.
49. Statistique Canada, Recensement de 1986, données non publiées.
50. EIC, SIG, 12 décembre 1989.
51. EIC, SIG, 1989.
52. AINC, *Basic Departmental Data*, «Social Development Branch», 1989.
53. Données personnalisées d'AINC fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées par QUASR en 1989.
54. Ministre des Approvisionnements et Services, *La Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones*, 1989.
55. Données des Services du personnel d'EIC, 1989.

4. Ibid.
5. Le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA) estime qu'il faudra créer 60 000 emplois d'ici à 1998 pour être en mesure d'accueillir les jeunes Indiens qui entreront sur le marché du travail (source : *Standing Alone*, CCCA, 1989).
6. Données personnalisées d'AINC fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées par QUASR en 1989.
7. Ibid.
8. *Aussi Profile of Higher Education in Canada*, Secrétariat d'État, 1989.
9. Données personnalisées d'AINC fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées par QUASR en 1989.
10. Association des femmes autochtones de l'Ontario, *Study of Aboriginal Family Violence*, 18 janvier 1990.
11. Données personnalisées d'AINC fondées sur celles de Statistique Canada (Recensement de 1986) et préparées par QUASR en 1989.
12. AINC, données non publiées.
13. Jamieson, Mary, *Aboriginal Women - Barriers to Economic Development*, 19893.
14. Données personnalisées d'AINC fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées par QUASR en 1989.
15. Dans *Partners for the Future*, la Chambre de commerce du Canada estime que 5 549 entreprises appartenaient à des autochtones en 1986. Le Conseil canadien pour le commerce autochtone considère pour sa part, dans *Standing Alone*, que le nombre d'entreprises autochtones enregistré est bien inférieur au nombre réel. Selon le secteur privé, il y en a entre 15 000 et 20 000.
16. Conseil tribal de Meadow Lake, *A position Paper on Indian Labour Force Development*, présenté au Centre canadien du marché du travail et de la productivité en octobre 1989.
17. Ibid.
18. EIC, SIG, 1989.
19. EIC, SIG, 1989.
20. EIC, *Loi sur l'équité en matière d'emploi - Rapport annuel*, 1989.
21. Chambre de commerce du Canada, *Partners for the Future*.
22. EIC, SIG, 1989.
23. EIC, *Loi sur l'équité en matière d'emploi - Rapport annuel*, 1989.
24. EIC, Développement des collectivités, 1990.
25. Données non publiées de Statistique Canada, Recensement du Canada de 1986.
26. EIC, Activités du Programme national d'aide à l'innovation liée au marché du travail jusqu'au 28 février 1990.
27. AINC, Analyse de la population âgée de 18 ans à partir des données de Statistique Canada issues du Recensement du Canada de 1986.
28. EIC, Opérations de la PE.
29. Barnhardt, R. *Culture, Community and Curriculum*, 1981.
30. Sawyer, D. *Indian Instructors Diploma Program*, 1989.
31. Arbess, S. *New Strategies in Indian Education*, 1981.
32. More, A. «Native Learning Styles», *Journal of American Indian Education*, 1987. Phillips, S. *The Invisible Culture*, 1983.
33. EIC, SIG-EM40.
34. EIC, SIG.
35. AINC, Analyse de la population âgée de 18 ans à partir des données du Recensement de 1986, 1989; aussi EIC, SIG, 1989.
36. EIC, Groupe de la politique stratégique et de la planification.
37. Ibid.

même traitement. La documentation montre maintenant de façon probante que les besoins des autochtones justifient l'adoption d'approches uniques pour amorcer des changements.

EIC devrait chercher à consulter les autres parties, y compris les ministères fédéraux qui s'occupent des autochtones, les autorités provinciales et municipales compétentes, les employeurs dont le personnel est soumis à la législation fédérale, les sociétés d'État, les entrepreneurs fédéraux, et les niveaux de consultation gouvernementale et sectorielle aux niveaux municipal, régional ou national, aideraient à former les associations et les mécanismes coopératifs dont ont besoin la plupart des collectivités autochtones. La représentation des autochtones au sein de ces groupes consultatifs garantirait l'examen des besoins des collectivités et l'adoption possible de mesures de coopération.

La SCDEA a annoncé, dans une certaine mesure, la mise sur pied de groupes de coopération auxquels participent EIC, AINC et ISTC au niveau national et dans la plupart des régions. Les autochtones ne sont pas représentés actuellement au sein des comités tripartites nationaux et régionaux, et ni les provinces ni les groupes composites du secteur privé n'y participent officiellement. Le comité de la Saskatchewan réunissant des représentants fédéraux et provinciaux de la FSN constitue peut-être un modèle de développement futur, quoique le secteur privé n'y soit pas encore représenté.

La mise sur pied d'un mécanisme consultatif interministériel fédéral, auquel participeraient les provinces, le secteur privé et les autochtones, serait importante pour assurer que les politiques et les programmes s'intègrent bien à ceux des autres ministères. De plus, ce groupe pourrait jouer un rôle important pour proposer des moyens de régler efficacement les problèmes des autochtones dans le cadre de leurs collectivités.

Conclusion

Les autochtones canadiens font face à des défis uniques et ils ont un intérêt considérable dans la stratégie gouvernementale touchant le marché du travail. Les ressources destinées à améliorer les perspectives de travail des autochtones canadiens doivent être utilisées efficacement. En outre, il est réaliste de chercher à obtenir de meilleurs résul-

Notes

tats de ces programmes. Dans l'énoncé de politiques du Canada, pour demeurer concurrentiel, devait obtenir un meilleur rendement et acquérir une « culture de formation ». Les principaux intervenants, entreprises et syndicats, ont déjà été incités à prendre de nouvelles responsabilités à cet égard. Il est évident que les peuples autochtones doivent relever des défis de taille. Toutefois, les personnes bien formées pourront bénéficier d'occasions d'emplois très réelles.

Ces défis et ces occasions soulignent la nécessité d'un investissement plus sage dans l'amélioration de l'employabilité des personnes marginalisées sur le marché du travail, au moyen de principes analogues à ceux qui sont recommandés par le Groupe de travail sur les bénéficiaires d'aide sociale. Les besoins de formation uniques des collectivités autochtones lorsqu'elles assument des responsabilités et des rôles nouveaux font que la planification et le perfectionnement n'ont jamais été aussi vitaux. Comme les autres intervenants importants (secteurs industriels, entreprises, syndicats), les groupes autochtones doivent relever le défi du perfectionnement des ressources humaines comme facteur déterminant du rendement.

Ainsi que le gouvernement modifie sa stratégie à l'égard de la main-d'œuvre pour les années 90, il importe de saisir l'occasion d'élaborer une approche et une association nouvelles avec les collectivités autochtones.

1. Emploi et Immigration Canada (EIC), Système de gestion de l'information (SIG) — EM40.
2. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) : données personnalisées fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986 et préparées en 1989 par Quantitative Analysis and Socio-demographic Research (QUASR).
3. Ministère des Approvisionnements et Services, *la Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones*, 1989.

programmes. On a discuté par le passé d'une telle formule à l'échelle nationale, notamment dans la région de la C.-B., dans la foulée de la Stratégie de l'emploi pour les autochtones. De plus, EIC a organisé de nombreux ateliers sur l'opportunité d'appliquer à d'autres régions la Stratégie de la C.-B.

Étant donné la situation de la main-d'œuvre autochtone et le caractère unique du marché du travail qu'elle constitue, les groupes estiment qu'une formule de consultation communautaire aux échelons national, régional et local d'EIC permettrait à bon nombre de ses représentants de prendre conscience des réalités du marché du travail autochtone. Cela contribuerait largement à assurer que les problèmes de ces services sur le plan du marché du travail sont examinés par EIC lorsque celui-ci envisage d'élaborer des politiques ou de modifier des programmes. En conséquence, des groupes formés de représentants d'EIC et d'autochtones pourraient constituer une association bénéfique pour les deux parties et répondre à la nécessité d'utiliser les ressources efficacement et utilement.

Nombreuses sont les contraintes liées à l'établissement d'un comité de consultation national et d'un réseau de comités régionaux et locaux. L'une d'elles est le manque de détermination d'EIC d'en reconnaître la nécessité et sa réticence à s'engager de cette façon avec les groupes autochtones. Une autre contrainte vient des groupes nationaux, régionaux et locaux eux-mêmes. Il leur faudrait, mettre de côté leurs divergences d'opinions et accepter de collaborer à la réalisation de certains changements.

En C.-B., l'élaboration de la Stratégie de l'emploi pour les autochtones a obligé les dirigeants autochtones habitant à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, les métis, les Indiens inscrits et non inscrits, ainsi que ceux vivant en milieu rural et urbain, à considérer les avantages à court et à long terme que procurerait la collaboration avec EIC. Cela ne veut pas dire que les dirigeants ont sacrifié les besoins de leurs commentants pour travailler ensemble; ils se sont plutôt employés à satisfaire ceux de tous les autochtones sur le plan du marché du travail, et cela, suivant des méthodes autochtones plus efficaces.

L'hésitation d'EIC à établir un partenariat avec les autochtones devrait s'atténuer dans le cadre de sa nouvelle structure organisationnelle décennaleisée. EIC devrait se rendre compte que le fait d'établir une formule distincte de consultation des autochtones ne signifie pas nécessairement que chaque groupe spécial mérite le

En Colombie-Britannique, dans le cadre de la Stratégie de l'emploi pour les autochtones de cette province, on a mis sur pied une série de conseils consultatifs autochtones qui confèrent aux groupes autochtones toute une gamme de responsabilités décisionnelles. La C.-B. compte dix conseils consultatifs où siègent les représentants des groupes autochtones qui ont reçu l'aval du directeur général régional de la province.

De concert avec le personnel d'EIC, les conseils consultatifs établissent les priorités en matière d'activités de mise en valeur des ressources humaines pour leur région. Les priorités sont établies en fonction des ressources de PE disponibles. Les conseils consultatifs décident des projets locaux qu'EIC financera après que son personnel se sera assuré que ceux-ci respectent les critères du programme. Les conseils consultatifs établissent en outre le budget de chaque option du programme et en dirigent l'exécution en collaboration avec EIC.

Chaque comité consultatif désigne un représentant au Comité consultatif sur l'emploi des autochtones (CCEA) de la C.-B., se réunit tous les trois mois avec le directeur général régional et les cadres supérieurs, pour discuter des politiques et programmes qui ont une incidence sur les autochtones.

En dépit des limites énoncées dans le projet du conseil consultatif Skeena du Programme d'aide à l'innovation de 1988, la Stratégie de l'emploi pour les autochtones de la C.-B. établit une association valable d'EIC avec les groupes autochtones de cette province. Elle comporte des mécanismes de consultation, qui peuvent être frustrants à certains égards, mais qui permettent à EIC et aux groupes autochtones de résoudre en collaboration les problèmes régionaux liés au développement du marché du travail.

Les groupes de coordination fournissent aux autochtones et à EIC une autre occasion de concertation et certaines régions consultent les groupes autochtones régionaux, généralement ceux qui œuvrent dans les réserves.

En Saskatchewan, la Fédération of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) a mis sur pied un groupe consultatif interministériel fédéral-provincial qui a pour tâche d'examiner les problèmes qui intéressent les Indiens de cette province soumis aux traités. Le directeur général régional d'EIC est membre de ce groupe.

Nonobstant ces initiatives régionales, EIC n'a pas arrêté avec les autochtones un processus global de consultation qui permette à ces derniers de participer à l'élaboration des politiques et des

10 Ententes fédérales-provinciales sur la formation

Une question qui revêt beaucoup d'importance pour les groupes autochtones est l'entente fédérale-provinciale-territoriale sur la formation qui traite de l'achat direct de cours de formation. Cette formation en établissement a généralement amené le gouvernement fédéral à acheter presque tous les cours qui la composent auprès d'institutions publiques - habituellement les collèges communautaires.

Les cours sont achetés dans le cadre des plans régionaux annuels de formation. Il s'agit de cours de formation professionnelle et préparatoire à la spécialisation, de langue de travail, d'apprentissage et d'orientation professionnelle. EIC négocie avec les provinces le coût des cours et établit pour l'achat direct un budget qui se traduit dans les ententes.

Les ententes fédérales-provinciales-territoriales touchent les autochtones sur divers plans. Tout d'abord, leur rigidité permet difficilement à EIC de conseiller à des établissements de formation autochtones la prestation de cours appropriés aux autochtones. En dépit du fait qu'au moins 90 pour cent des cours sont achetés auprès d'établissements publics, les établissements de formation autochtones, même avec l'aide de promoteurs autochtones pour la formation des membres de la collectivité, ne sont en mesure de fournir qu'une fraction des cours achetés.

En dépit des garanties qu'elles comportent, les ententes procurent aux provinces une marge de manœuvre inégale qui amoindrit souvent l'obligation de celles-ci d'offrir des programmes de formation appropriés aux autochtones. Bon nombre de groupes autochtones se plaignent depuis longtemps de la qualité de la formation reçue dans les collèges. Comme les cours de formation sont achetés en leur nom par EIC, ce n'est qu'à titre de tierce partie qu'ils peuvent protester auprès des deux autres intéressés.

Deuxièmement, les ententes ne prévoient aucune disposition assurant l'équité aux autochtones qui fréquentent les établissements publics, en dépit des efforts déployés jusqu'ici par EIC à cet égard. Même si l'on peut dire que cette question dépasse la compétence à la fois des provinces et du gouvernement fédéral, il n'en reste

11 Mécanismes de consultation

L'une des principales préoccupations des groupes autochtones est que les politiques et programmes d'EIC sont établis sans les inviter à participer à ce processus et sans trop les consulter. Dans certains cas, EIC invite les autochtones à participer lorsqu'il établit les priorités du marché du travail local de concert avec les groupes clients et autres. De plus, une certaine consultation des autochtones se fait dans le cadre des conseils consultatifs locaux, qui conseillent les gestionnaires des centres d'emploi. D'autres possibilités de consultation existent dans le cadre des comités de développement des collectivités, si les autochtones y sont représentés, et avec les coordonnateurs régionaux d'EIC pour l'emploi des autochtones.

Quatrièmement, les sommes consacrées aux achats directs ont été réduites de 39 pour cent depuis 1985-1986, en valeur absolue. Cette tendance devrait se maintenir - mais devrait être contrebalancée par l'achat d'un nombre accru d'autres cours de formation (de façon indirecte, par l'entremise de coordonnateurs et de groupes de coordination), de manière que la formation globale offerte aux autochtones aille en augmentant et leur convienne de mieux en mieux.

Troisièmement, la formation prévue dans les ententes demeure assujettie aux critères du programme PE. L'accès aux cours achetés directement devrait avoir pour critères les besoins que le counselling aura permis d'établir chez le stagiaire et son maintien sur le marché du travail, tant autochtone que général. L'objectif d'équité à l'égard des autochtones devrait être une question de toute première importance, de même que la carence criante de perfectionnement de la main-d'œuvre. Le principe de «l'aide à ceux qui en ont le plus besoin», remis en question plus tôt, devient un point discutable, étant donné le taux de participation autochtone à l'ensemble du marché du travail canadien.

Pas moins que l'absence de dispositions d'équité touchant les cours d'apprentissage fait que les provinces ne se sentent pas poussées à promouvoir ce type de formation destiné aux autochtones.

9 Programme des stagiaires autochtones (PSA)

Le Programme des stagiaires autochtones (PSA) est actuellement le seul programme d'EIC axé expressément sur les autochtones. Mis sur pied en 1976 à l'aide de fonds d'AINC destinés à l'Ontario, il a été rattaché en 1977 au Programme Été Canada d'EIC.

L'objet du PSA est d'accroître les possibilités d'emplois d'été pour les étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire en leur procurant la formation et l'expérience dont ils ont besoin et en leur permettant de chercher des occasions de carrière au sein d'EIC et de la fonction publique du Canada.

EIC a engagé 2,3 millions de dollars pour le PSA en 1988-1989; ce montant est demeuré inchangé depuis deux ans. Le taux de participation s'élève à 586, également inchangé depuis deux ans. Les fonds destinés aux programmes atteignent 2,7 millions de dollars en 1987. Ils ont donc diminué et la réduction a sensiblement affecté les salaires et les avantages des participants.⁵⁵

Très populaire auprès des employés d'EIC et des étudiants autochtones, le PSA constitue pour ces derniers une excellente occasion d'obtenir un emploi d'été et de se renseigner sur l'EIC et le secteur public en général. Il leur permet également d'améliorer leurs compétences professionnelles et favorise leur intégration future au marché du travail.

Le personnel d'EIC profite du PSA qui les met quotidiennement en contact avec les autochtones, les aidant du même coup à mieux comprendre leur culture et leurs antécédents. De plus, EIC peut tirer parti du perfectionnement des employés autochtones en formation et leur offrir éventuellement des postes permanents.

Compte tenu de la fiche peu impressionnante d'EIC au chapitre de l'emploi des autochtones, le PSA devrait être considéré comme un moyen de recrutement positif. Pour les étudiants autochtones, il peut apporter d'excellentes occasions d'emploi d'été et peut éventuellement déboucher sur un emploi permanent au sein d'EIC ou d'un autre ministère fédéral.

Les trois ministères fédéraux collaborant aux termes de la SCDEA laissent espérer aux autochtones que le rôle d'EIC est substantiellement plus important qu'il est réellement et que EIC est partenaire à part entière de la Stratégie. Toutefois, le rôle d'EIC semble indiquer que «les affaires continuent». EIC ne peut jouer qu'un rôle complémentaire aux initiatives de la SCDEA. De plus, les ressources consacrées aux autochtones le seraient de toute manière, qu'EIC participe ou non à la SCDEA.

La Stratégie pour les autochtones en milieu urbain est venue compliquer la situation. EIC y joue un rôle de premier plan et il en a instruit ses bureaux régionaux. Cependant, pour diverses raisons, bon nombre d'entre eux ne sont pas prêts à réaffecter dans les centres urbains les maigres ressources disponibles dans les réserves. Premièrement, ces dernières possèdent déjà une capacité organisationnelle pour l'élaboration de projets, tandis que les membres des collectivités autochtones urbaines sont plus disséminés et celles-ci sont moins actives, ce qui complique la tâche de cerner les besoins. Deuxièmement, les consultations entre EIC et les autochtones se font souvent avec des personnes habitant les réserves, parce qu'elles ont des structures de consultation plus officielles et mieux organisées — conseils de bande et de tribu. Troisièmement, les autochtones des réserves estiment qu'il est légitime de vouloir canaliser les ressources d'EIC vers les centres urbains, mais que cela ne devrait pas se faire à leurs dépens. De plus, plusieurs fonctionnaires d'EIC sont d'avis que la SCDEA ne devrait pas signifier un appui à de nouveaux projets dans des zones urbaines, hors réserve, au détriment de projets qui réussissent dans les réserves.

À titre d'organisme principalement voué aux ressources humaines, EIC joue un rôle restreint au sein de la SCDEA puisque celle-ci est essentiellement une politique de développement économique. Cette situation est malheureuse étant donné que les autochtones comptent qu'EIC saura négocier des initiatives de formation et de développement de l'emploi dans le cadre de son partenariat.

Dans l'ensemble, la SCDEA a donné des résultats dans certaines régions d'EIC et a donné lieu à des réunions tripartites avec les autres partenaires de la SCDEA. On verra avec le temps si la participation d'EIC se limitera à cela. Cependant, si la SCDEA ne comporte pas de budget pour les autochtones, qu'il n'y a pas de changement aux programmes de PE, aux services d'emploi et aux mécanismes de prestation, il semble que le rôle d'EIC dans la SCDEA demeurera incertain.

7 Programme de formation visant les bénéficiaires d'aide sociale (BAS)

À l'automne 1985, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont mis en œuvre la « Stratégie à quatre volets ». Celle-ci a permis à l'EIC de réaffecter aux bénéficiaires d'aide sociale (BAS) des fonds désignés. Elle a en outre permis, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), d'affecter des fonds d'assistance sociale à des programmes d'emploi et de formation, amorçant ainsi une opération fédérale-provinciale d'amélioration de l'emploi significative. L'intention de cette stratégie est d'engager des dépenses passives dans des programmes actifs touchant le marché du travail. Les provinces administrent les fonds provenant du RAPC par le biais de leurs programmes relatifs aux BAS, tandis qu'EIC administre sa part au moyen de PE. Pour 1989-1990, l'EIC a prévu jusqu'à 325 millions de dollars pour les programmes destinés aux BAS, et les provinces, jusqu'à 200 millions.⁵¹

Pour les autochtones, la portée de cette initiative de formation des BAS est difficile à vérifier étant donné que les provinces ne dénombrent pas les clients autochtones.

L'assistance sociale versée aux autochtones est une triste réalité socio-économique. L'assistance sociale versée aux habitants des réserves a atteint 365 millions de dollars en 1988-1989 - soit une hausse de 29 p. 100 en deux ans. Elle devait augmenter de 14 p. 100 en 1989-1990. Par ailleurs, le taux de croissance de l'assistance sociale versée en dehors des réserves a été trois fois plus rapide que dans les réserves.⁵² Ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre d'autochtones qui touchent l'assistance sociale provinciale en milieu urbain au Canada. Dans l'ensemble, Statistique Canada estime (1986) que c'est l'assistance sociale qui est la majeure partie du revenu de 33 p. 100 des autochtones, comparativement à 18 p. 100 de l'ensemble des Canadiens.⁵³

8 Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones (SCDEA)

La Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones (SCDEA), qui a été annoncée par le gouvernement du Canada en juin 1989, visait à remplacer le Programme de développement économique des autochtones par certains objectifs nouveaux touchant les structures et les programmes. La SCDEA vise à offrir des possibilités d'emploi et d'affaires à long terme en procurant aux autochtones les moyens de diriger leurs propres entreprises, ainsi que leurs cours de métiers et de formation professionnelle. La SCDEA recevait l'apport de 873,7 millions de dollars de nouveaux fonds étalés sur une période de cinq ans, et par l'engagement de trois ministères fédéraux (AINC, ISTC et EIC) à travailler en collaboration avec les autochtones, le secteur privé et les gouvernements provinciaux.⁵⁴

Les 873,7 millions de dollars ont été répartis entre AINC (473,7 millions) et ISTC (400 millions), l'EIC s'engageant à maintenir les niveaux actuels de participation des autochtones à ses programmes en 1990-1991.

La participation d'EIC à la SCDEA se fait par le biais de la PE, l'accent étant mis sur l'Acquisition de compétences et l'Emploi en milieu urbain. EIC s'est engagé à l'égard d'un certain nombre d'objectifs liés à la SCDEA : la participation des autochtones à la stratégie de planification locale d'EIC; l'adoption de taux de participation des autochtones aux programmes et services d'EIC; la souplesse des programmes; une répartition des ressources correspondant aux taux de chômage des autochtones; le recours aux institutions autochtones pour la prestation des programmes et services d'EIC; et, la complémentarité des programmes et services offerts par les administrations municipales et provinciales.

Les groupes autochtones se demandent si l'EIC se soucie de la réussite de la Stratégie. EIC a adopté un rôle marginal dans l'élaboration de la stratégie et ne s'est vu attribuer aucune nouvelle ressource pour s'acquitter de son mandat. EIC prévoit utiliser la PE, avec les balises que comporte ce programme. Selon toute vraisemblance, il recourra aux services d'emploi existants qui pourront présenter des obstacles additionnels.

Les autochtones en formation, qui touchent l'assistance sociale, peuvent arrondir leurs allocations de formation d'ÉIC avec ce qu'ils reçoivent des services sociaux de leur province. Cette somme peut être équivalente au total des prestations d'assistance sociale et des suppléments pour frais de garde reçues avant leur formation. Cette pratique n'est pas uniforme et il y a des cas où des assistés sociaux voient leurs prestations mensuelles ramenées au niveau de l'allocation de formation.

Le niveau des allocations de formation ne devrait pas dissuader les intéressés de participer à un programme de formation. Pendant la durée de ce programme, il y aurait lieu d'offrir un soutien adéquat, aux participants des régions urbaines et aux femmes qui ont à leur charge de jeunes enfants. Un soutien inadéquat augmente les pressions d'ordre émotif lorsque les participants doivent faire face à d'autres problèmes personnels ayant rapport à la formation, tels que la confiance en soi, le retour à l'école après une longue absence, etc. Un soutien inadéquat peut également les empêcher de réussir leur programme de formation et ainsi risquer leur intégration au marché du travail.

6 Utilisation des fonds de l'Assurance-chômage à des fins productives

Selon Statistique Canada, un total de 56 245 autochtones ont reçu des prestations d'assurance-chômage, mais seulement 9 100 habitaient dans des réserves. Une réaffectation des fonds d'A.-C. employés «passivement», pour le soutien du revenu, à des mesures actives d'aide à l'emploi – pour la formation par exemple – ne changeront donc pas grand-chose aux besoins des autochtones en matière de mise en valeur de la main-d'œuvre chez les autochtones des réserves.⁴⁹

Actuellement, les fonds d'A.-C. peuvent servir à soutenir le revenu dans les cas de partage de travail (article 24), de création d'emplois (article 25) et de formation (article 26 de la Loi).

L'article 25 aide divers organismes (avec ou sans but lucratif) en vue de créer des emplois à l'intention des chômeurs qui participent à des pro-

Jets précis requérant au moins trois travailleurs et d'une durée maximale de 52 semaines. Ceux-ci touchent des prestations majorées pendant qu'ils œuvrent au projet.

Le minimum de trois travailleurs constitue un obstacle pour les autochtones. Il est souvent difficile de trouver trois prestataires qui puissent collaborer à un projet. Il est encore plus difficile, il va sans dire, d'en trouver trois qui ont les compétences voulues.

La participation globale des autochtones à l'utilisation des fonds d'A.-C. à d'autres fins correspond à leur proportion de la population en âge de travailler (2,1 p. 100) et des chômeurs admissibles à l'A.-C. (2,6 p. 100). Ainsi, en 1988-1989, 2,1 p. 100 des participants aux activités visées à l'article 26 étaient autochtones.⁵⁰

Toutefois, on peut se demander si cette participation aura pour résultat de réduire le taux de chômage des autochtones. En dépit de taux cibles de participation quatre fois plus élevés que ceux de la population nationale en âge de travailler, les programmes du PE demeurent peu efficaces pour améliorer la situation de l'emploi chez les autochtones.

En ce qui a trait à l'article 26, les prestataires d'A.-C. ou ceux qui sont admissibles doivent répondre aux critères de l'une des options de PE pour pouvoir participer à un cours de formation. Bon nombre d'autochtones n'ont pas les préalables pour suivre des cours de formation professionnels parce qu'ils ne sont pas assez instruits. Ils ne peuvent non plus utiliser leurs prestations pour s'améliorer, car les programmes d'alphabetisation et de recyclage ne sont pas admis isolément aux termes de l'article 26.

De plus, comme on l'a vu plus tôt, la liste des domaines où il y a une telle pénurie n'inclut pas les compétences autochtones en demande sur le marché du travail qui les concerne, ni sur le marché du travail global. La liste constitue donc un obstacle à la participation équitable des autochtones.

En résumé, les mécanismes de perfectionnement d'A.-C. limitent les autochtones dans l'accès à la formation et les empêchent de trouver de nouveaux moyens de réintégrer efficacement le marché du travail et d'atténuer ainsi le taux de chômage des autochtones.

Les dirigeants autochtones sont convaincus que l'on pourrait trouver un bassin suffisant d'autochtones qualifiés si l'on s'employait, par l'entremise des services dirigés ou secondés par des autochtones, à appairer les ressources humaines autochtones avec les besoins en matière d'équité. Selon une étude effectuée en 1988, la Commission de la fonction publique avait en main 2 279 demandes d'emploi présentées par des autochtones. Les intéressés sont censés posséder les compétences voulues pour occuper des postes de fonctionnaires.⁴⁷ De plus, les inscriptions d'autochtones à des cours de niveau postsecondaire sont passées de 22 p. 100 en 1981 à près de 32 p. 100 en 1986 (ce dernier chiffre demeurant toutefois inférieur au niveau national d'éducation postsecondaire des Canadiens d'origine non autochtone).⁴⁸

Les besoins d'EIC concernant l'équité pour- raient être comblés en facilitant l'emploi d'autoch- tones dans ses rangs. Des programmes tels que le Programme des stagiaires autochtones et le Programme de rétention et de perfectionnement à l'intention des groupes désignés pourraient être utilisés davantage. En outre, il serait possible d'augmenter les possibilités de participation des étudiants autochtones aux programmes de ni- veaux secondaire et postsecondaire, en élargis- sant notamment le Programme d'alternance travail-études et le Programme d'emplois d'été axés sur la carrière.

La consultation de groupes autochtones pourrait garantir que leurs objectifs en ce qui concerne les ressources humaines locales, régionales et na- tionales soient conformes aux politiques d'équité en matière d'emploi, mises de l'avant par le gouvernement. Bon nombre de collectivités autochtones veillent au premier chef à ce que leurs besoins locaux en ressources humaines soient comblés grâce à l'existence de diverses possibilités de formation. Etant donné le déve- loppement économique que pourront connaître les collectivités autochtones, tant à l'intérieur qu'à l'ex- térieur des réserves, il est probable qu'au cours des prochaines années, on aura besoin d'autoch- tones bien formés et qualifiés pour le marché du travail autochtone. De plus, les progrès constants du dossier relatif à l'autonomie gouvernementale susciteront de nouveaux débouchés dans le secteur public autochtone.

Les collectivités autochtones et leurs membres constituent déjà un rouage important de l'écono- mie canadienne et y occuperont une place de plus en plus vaste. On estime que ce secteur devrait recevoir les moyens d'adaptation nécessaires

5 Allocations de formation

pour que leurs marchés du travail et leurs res- sources humaines croissent de façon comparable à ceux des autres secteurs importants.

La représentation des autochtones sur le plan de l'équité sur le marché du travail général est actuellement déplorable. Des mesures proactives pourraient être prises pour que leur représentation dans le secteur public et dans celui qui est visé par la Loi sur l'équité corresponde à leur pourcen- tage par rapport à la population en âge de travail- ler. Ce serait là un net progrès. Cependant, une telle mesure ne résoudra pas à elle seule la crise que traversent les autochtones sur le marché du travail et qui risque de s'aggraver. Présentement, la proportion de la population autochtone en âge de travailler est à la hausse tandis que le nombre de non-autochtones en âge de travailler est à la baisse.

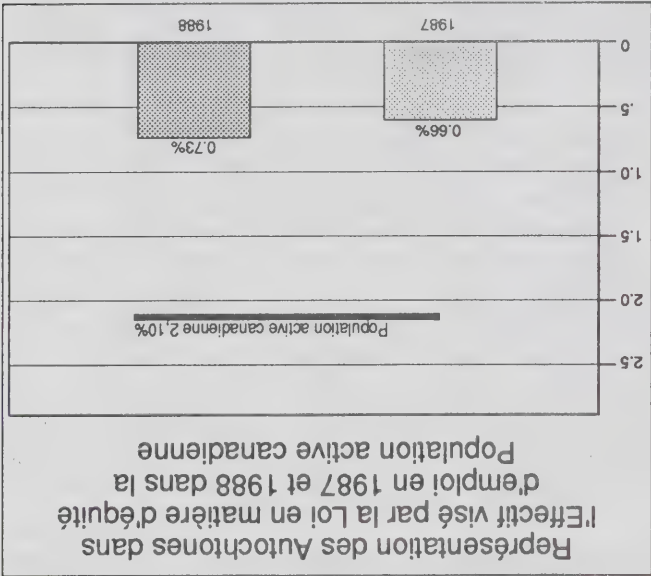
Il semble que la question des allocations ver- sées aux personnes inscrites à des programmes de formation d'EIC a une incidence particulière sur les citoyens autochtones, notamment sur les fem- mes. L'aspect soutien du revenu est souvent le principal motif de participation à un programme de formation. L'allocation de base offerte à cette fin par EIC est inférieure au salaire minimum, à moins que le bénéficiaire n'ait trois personnes à sa charge. De plus, EIC peut verser des allocations pour personnes à charge qui varient suivant l'âge des enfants et ne peuvent dépasser 16 \$ par enfant pour deux enfants, 10 \$ par jour pour le troisième et 5 \$ pour le quatrième. Les personnes qui doivent demeurer ou se rendre dans une autre localité pour suivre un programme de formation peuvent obtenir d'autres allocations.

Bien que les allocations appuient l'engagement des intéressés à la formation, elles ne sont pas suffisantes pour les citoyens autochtones, notam- ment ceux qui habitent des régions où le coût de la vie est plus élevé. Le soutien du revenu ne cor- respond pas aux besoins de ceux qui ne reçoivent pas de supplément d'assistance sociale. De plus, les femmes seules qui ont de jeunes enfants doi- vent défrayer le coût des garderies qui, en milieu urbain, est souvent supérieur à l'allocation reçue.

cernent et éliminent les obstacles à la sélection, à l'embauche, à la formation et à la promotion de groupes spéciaux. En second lieu, EIC se préoccupe des problèmes d'embauche et d'intégration de personnes venant de groupes particuliers, pour les inciter à travailler au sein de sa propre organisation.

En dépit de ces efforts, les améliorations sur le plan de l'équité en matière d'emploi pour les autochtones ont été moins que satisfaisantes. En 1989, l'augmentation du nombre d'autochtones dans les entreprises de régie fédérale et les sociétés d'État a été de 0,07 p. 100, leur proportion passant de 0,66 p. 100 à 0,73 p. 100.

Figure 15



Source : Rapport annuel d'EIC concernant l'équité en matière d'emploi, 1989

Au sein d'EIC, le nombre d'employés autochtones est passé de 564 en mars 1988 à 523 un an plus tard. On constate que les employés autochtones constituaient environ 1,9 p. 100 de l'effectif global d'EIC et que 70 p. 100 sont des femmes qui occupent des postes demandant une faible spécialisation. À l'administration centrale, les autochtones constituaient 1,38 p. 100 de l'effectif, soit une augmentation de 0,33 p. 100 de 1988 à 1989, ce qui correspond à un emploi de plus. Ce chiffre n'a pas augmenté de manière significative en quatre ans.⁴⁵

Si la représentation équitable des autochtones

dans les sociétés d'État fédérales correspondait à leur population en âge de travailler (15-64), leur proportion minimale devrait alors être de 2,1 p. 100 au lieu de 0,73 p. 100. Même s'il est inférieur à l'objectif de 4 p. 100 fixé par le Conseil du Trésor, le chiffre de 1,9 p. 100 d'EIC constitue une proportion plus équitable de son effectif.⁴⁶

organismes communautaires d'offrir les programmes et services d'EIC aux groupes clients qui ont des besoins aigus sur le plan du marché du travail.

Des modifications récentes au Programme d'intégration professionnelle permettent à des tiers coordonnateurs (ou à des organismes communautaires) d'offrir des services d'aide à l'emploi aux clients d'EIC qui ont du mal à se tailler une place sur le marché du travail.

Des groupes et personnes de la collectivité peuvent offrir des cours ou des programmes tels que la formation aux méthodes de recherche d'emploi; le counselling d'emploi à l'intention de groupes; et l'évaluation des aptitudes et compétences des personnes leur permettant de s'intégrer au marché du travail.

Dans l'ensemble, la prestation efficace de

services d'emploi aux autochtones pourrait, au besoin, se faire en recourant aux structures, aux organismes et aux groupes connexes de leur collectivité. Cette prestation pourrait également aider les structures communautaires à travailler efficacement avec les clients autochtones et de leur offrir des services de qualité. En s'appuyant sur des mécanismes de prestation axés sur les clients, EIC ira dans le sens de la tendance de plus en plus forte à conclure des ententes avec des tierces parties et à tenir compte des politiques des autres ministères fédéraux. En dernière analyse, la mise en valeur des ressources humaines autochtones sera la responsabilité des organismes communautaires autochtones. Ceux-ci devront rendre compte à leurs commettants et à EIC.

4 Équité en matière d'emploi

EIC contribue au programme d'équité en matière d'emploi, pour les autochtones sur le marché du travail canadien, de deux façons importantes. En premier lieu, EIC est responsable de la législation en matière d'équité d'emploi qui affecte les employeurs de compétence fédérale et les sociétés d'État qui comptent 100 employés ou plus. EIC aide à établir et à surveiller l'application des plans et des programmes d'équité en matière d'emploi, qui doivent faire l'objet de rapports annuels. De plus, EIC administre le Programme de contrats fédéraux qui exige que les entrepreneurs qui soumissionnent en vue d'obtenir un marché

CEC estime généralement que celui d'Extension offre des services qui constituent un dédoublement des leurs. De plus, le personnel d'Extension, qui dépend des CEC pour l'inscription de sa clientèle aux programmes et services offerts par ceux-ci, trouve qu'il est assez difficile de travailler avec le personnel des CEC sur les questions touchant aux services d'emploi. Cela provient en partie de mauvaises communications et de la mauvaise évaluation des besoins des clients.

Le personnel des CEC et celui d'Extension semblent d'accord pour dire que ce dernier a besoin d'une formation plus poussée afin de rendre ses services plus efficaces. Malheureusement, cette formation est minime, sinon inexistante. Une des raisons est le manque de ressources, mais une autre est le fait qu'EIC estime que le personnel d'Extension devrait être pleinement formé lorsqu'il est embauché.

Le nombre de projets autochtones Extension a doublé au cours des 13 dernières années, ce qui montre clairement qu'EIC reconnaît la valeur et l'importance de la prestation de services d'emploi communautaires aux autochtones.⁴⁴ Même si ces derniers recourent abondamment à ces projets ce sont des organismes marginaux manquant de pouvoirs et de ressources financières pour opérer des changements importants dans la situation des autochtones sur le marché du travail. De plus, le personnel affecté aux projets autochtones Extension a besoin d'une formation plus poussée, notamment dans les domaines liés aux renseignements touchant les échanges de main-d'œuvre et en administration de projets.

Certaines solutions semblent maintenant possibles à EIC. On pourrait utiliser des mécanismes de prestation capables de responsabiliser les groupes autochtones et de les amener à rendre des comptes concernant les services requis par leurs clients sur le plan du marché du travail. Les groupes de coordination existants pourraient s'occuper de planifier les ressources humaines, d'analyser le marché du travail, d'évaluer les clients, de faire l'achat indirect de cours, de verser les allocations de formation, de dispenser cette dernière et d'en évaluer l'efficacité. Ces groupes de coordination axés sur les clients soumettent à EIC des plans de formation. Ils sont habilités à fournir leurs services si ces plans sont approuvés. Pour aider les tierces parties ou les organismes à mettre en œuvre les programmes de PE, EIC prévoit des ressources pour le personnel et les frais généraux connexes. Cette possibilité, que comportent tous les programmes, permet aux

EIC a reconnu l'existence de certains de ces problèmes touchant les services d'emploi pour autochtones dans son programme Extension. L'objectif de ce programme est d'améliorer l'employabilité globale et l'emploi éventuel des travailleurs appartenant à des groupes désavantagés qui ne peuvent pas recourir efficacement aux services des CEC. Extension offre des services d'emploi par l'entremise de promoteurs communautaires.

Les projets Extension actifs sont autochtones pour la plupart. En 1988-1989, on en dénombrait 93 sur un total de 285. D'après les données de 1988-1989, le programme Extension pour les autochtones comptait en tout pour ses divers projets 189 employés qui offraient des présentations de candidats aux CEC, à des employeurs et à des organismes indépendants des CEC en vue de programmes, de services et d'emplois; des services de counselling d'emploi et des contacts avec des employeurs afin de trouver des possibilités d'emploi.⁴²

Les projets autochtones Extension sont particulièrement efficaces sur le plan du counselling et de la présentation étant donné le nombre important de contacts qu'ils comportent avec la population autochtone. Les dirigeants de ces projets ont cependant plus de difficulté à trouver des possibilités d'emploi et à entrer en rapport avec des employeurs, particulièrement dans les collectivités autochtones isolées. Cependant, d'après les taux de placement de 1988-1989, ils y sont généralement plus efficaces que les CEC.⁴³

L'une des principales préoccupations que suscitent tous les projets Extension est l'appui relatifement faible que leur accorde EIC et la marginalisation de leurs activités. Cette situation est en grande partie attribuable au fait qu'EIC offre aux réalisateurs de projets un financement sensiblement inférieur à celui qu'obtiennent les titulaires d'emplois similaires dans les CEC. De plus, les procédures de financement des projets Extension ne couvrent pas suffisamment les coûts des frais généraux et de l'administration des projets, ainsi que des dépenses connexes. En conséquence, ces projets disposent de ressources insuffisantes pour le niveau d'activité qu'ils génèrent ou sont censés générer.

Les pouvoirs dont jouit le personnel d'Extension dans ses rapports avec les CEC sont une autre source de complications. Certains CEC voient dans les projets autochtones Extension des concurrents dans la prestation des services d'emploi. En dépit des rapports de coopération et de complémentarité qui sont recherchés, le personnel des

main-d'œuvre. Pour mieux servir un groupe de clients qui a des besoins criants en matière de services touchant le marché du travail, des lignes directrices sur le niveau des services, la formation des conseillers et la latitude requise pourraient faire partie intégrante du mandat opérationnel des CEC. Comme les programmes d'EIC sont axés sur les clients qui en ont le plus besoin, la formation et l'évaluation des conseillers des CEC devraient au départ intégrer l'étude des réalités auxquelles la plupart des clients autochtones doivent faire face.

Comme on l'a mentionné plus haut, les CEC ont employé des conseillers en emploi autochtones afin d'aider EIC à offrir des services convenant bien aux clients de leur race. Les conseillers autochtones sont généralement en mesure de répondre plus efficacement aux besoins. Cependant, ils représentent une faible proportion de l'effectif global des services de counselling des CEC. Pour les collectivités autochtones, cela contribue à renforcer l'impression que les CEC leur fournissent des services de niveau inégal et non uniforme et ne se soucient guère de leurs besoins sur le plan du marché du travail.

En dépit de ces difficultés, les CEC effectuent pour leur clients autochtones un nombre de placements et de présentations qui correspond aux chiffres de participation établis dans les diverses régions. En 1988, quelque 2,5 p. 100 de tous les clients présentés à des employeurs étaient autochtones, de même que 3,2 p. 100 de tous les clients placés.⁴⁰ Cela correspond à la proportion de 2,1 p. 100 du marché du travail que les autochtones représentaient en 1986 par rapport à leurs populations en âge de travailler au Canada.⁴¹ On peut se demander si les chiffres correspondant à la proportion d'autochtones, par rapport à la population canadienne en âge de travailler, qui recourt aux services de présentation et de placement, montrent que l'on répond vraiment aux besoins criants des autochtones sur le plan du marché du travail? Dans la PE, les taux cibles d'autochtones représentent, dans l'ensemble, près de quatre fois leur proportion de la population en âge de travailler et le nombre de chômeurs autochtones n'en continue pas moins de croître.

La prestation inégale ou non uniforme des services aux groupes autochtones dans les CEC est également une perception répandue au sein des organismes et collectivités autochtones. L'approbation des projets rattachés à PE dépend d'un certain nombre de facteurs soit: le respect des critères des programmes, ressources, possibilités des stagiaires sur le marché du travail.

Un élément important dans ce processus d'approbation est l'attitude des directeurs de CEC. Les rapports entre un groupe autochtone et le directeur peuvent influencer sur la façon dont un projet sera approuvé. Cela signifie que certains projets peuvent être approuvés dans un CEC, mais d'autres semblables seraient rejetés dans un CEC. Cependant, l'impression est que certains groupes CEC locaux, l'impression est que certains groupes importants obtiennent des ressources pour leurs projets tandis que de petits groupes, moins développés, ne bénéficient d'aucun appui ou presque pour des projets légitimes.

Ces perceptions découlent, dans une large mesure, de la façon dont le CEC local procède pour communiquer et promouvoir ses activités auprès des groupes autochtones de l'endroit. Ces rapports varient d'un bout à l'autre du pays et dépendent souvent de l'engagement du CEC envers les groupes autochtones, et vice versa. Dans les régions où les CEC adoptent une attitude proactive et s'associent avec les groupes autochtones de l'endroit au moyen des stratégies de planification locale, les services offerts semblent être plus uniformes pour ces groupes, grands et petits. Lorsque cette communication est rare et que les priorités locales de la planification sont établies sans l'apport des groupes autochtones, la perception d'un manque d'uniformité des services est plus répandue.

Il n'existe aucune donnée statistique pour appuyer ces affirmations. Les groupes qui réussissent à établir une bonne formule de consultation avec le CEC local sont mieux placés que les autres pour faire approuver leurs projets. De même, les groupes capables de mettre sur pied des projets sans l'aide du personnel du CEC ont également plus de chances sur ce plan. C'est ainsi que certains groupes autochtones, notamment en milieu urbain, estiment être nettement défavorisés pour ce qui est de l'accès aux services et programmes d'emploi et de formation d'EIC.

Il n'est peut-être pas possible de venir à bout de ces perceptions étant donné la taille du réseau organisationnel d'EIC et le nombre de bureaux offrant des services aux groupes autochtones locaux. Les services offerts par le CEC local dépendent, dans une large mesure, des priorités locales ainsi que de sa réceptivité et de sa compréhension à l'égard des particuliers et des groupes autochtones.

Plusieurs autochtones voyaient les CEC comme des bureaux du bien-être social dont le personnel cherche des motifs d'écarter, et non d'accepter, ceux qui ont besoin d'aide. Il arrive souvent que des autochtones demandent à ceux qui ont déjà eu recours au système de leur montrer comment s'y prendre pour obtenir de l'aide. On pourrait citer de nombreux cas d'autochtones qui ont dû « apprendre » quoi dire, comment s'habiller et quoi faire pour percer le réseau de services des CEC. Par ailleurs, on peut citer des cas de conseillers autochtones d'EIC en emploi qui ont eu du mal à amener des clients dans les CEC.

Certaines difficultés sont peut-être attribuables aux différences culturelles qui existent entre les autochtones et le personnel des CEC. Les conseillers autochtones en emploi ont aidé à régler certains de ces problèmes, mais la structure et l'organisation de la plupart des CEC (taille, caractère officiel, procédures) créent en soi des obstacles à une interaction bénéfique entre les autochtones et les CEC.

À ces difficultés viennent s'ajouter l'image ternie que les gens ont d'eux-mêmes et leur peu de confiance en eux-mêmes. Dans leurs rapports avec le personnel des CEC, les autochtones, qui sont depuis longtemps chômeurs, bénéficiaires de l'aide sociale ou qui ont très peu d'instruction, éprouvent de réelles difficultés. Ces clients doivent pouvoir trouver, dans les CEC, des services de counselling et d'appui qui tiennent compte de leurs particularités culturelles ainsi que de leurs antécédents. Il arrive souvent que l'on ne se donne pas la peine de prendre le temps voulu pour offrir aux autochtones ces services approfondis, d'où le fait que ceux-ci s'en retournent chez eux convaincus que le personnel des CEC se fiche d'eux ou, sinon, qu'il ne peut rien pour eux.

Outre ces problèmes de perception des services, mentionnons l'application non uniforme des règles et des règlements d'EIC. C'est à juste titre que l'on a donné aux CEC la latitude nécessaire pour déterminer si les politiques et programmes d'EIC répondent aux besoins de leurs clients. Certains CEC usent plus que d'autres de cette latitude, ce qui crée une certaine confusion chez les clients. L'application de critères plus restrictifs aux politiques et aux programmes amplifie l'impression de manque d'uniformité, souvent au détriment des clients.

Plusieurs cas illustrent l'impression de manque d'uniformité dans la prestation des services aux autochtones par les CEC et montrent comment est faite l'évaluation des personnes d'ascendance autochtone qui doivent recourir à des services de

les besoins particuliers des autochtones sur le plan du marché du travail, EIC a désigné des postes au sein de certains CEC, ainsi que dans ses bureaux régionaux et nationaux, pour aider à développer le marché du travail à leur intention. Ces postes font généralement partie des services de counselling et des services de liaison.

De plus, des experts d'EIC travaillent avec environ 1 700 employeurs relativement à la Loi sur l'équité en matière d'emploi et au Programme de contrats fédéraux.³⁹ Dans la Loi susmentionnée, les autochtones sont l'un des quatre groupes spéciaux. Les employeurs ou sociétés de compétence fédérale comptant 100 employés ou plus sont tenus d'éliminer les obstacles à l'emploi et de mettre en œuvre des plans et programmes destinés à réaliser une certaine équité de représentation au sein de leur effectif.

Certains CEC et bureaux régionaux offrent aux autochtones des services plus nombreux parce que les clientèles autochtones locales sont vastes ou qu'il faut innover pour trouver des solutions aux difficultés particulières du marché du travail. Le cas le plus digne de mention est la Stratégie de l'emploi pour les autochtones de la C.-B. qui prévoit le recours aux Centres de PE (qui font partie du réseau des CEC) pour mettre en œuvre des projets pour les autochtones par l'entremise des agents des programmes affectés à cette clientèle.

Les services complexes et multiples qui sont offerts aux clients et groupes autochtones demeurent une énigme pour la plupart d'entre eux. Une des raisons est la forte demande de services que reçoivent en général les CEC.

Les problèmes décrits ci-dessous et qui ont trait aux services offerts à la clientèle autochtone, seraient des sources d'irritation pour les personnes et les groupes récipiendaires. Cette critique ne vise pas à décrire le travail du personnel d'EIC dont les rapports avec ses clients et groupes autochtones sont positifs et grandement appréciés.

Prestation inégale des services

Dans une vaste organisation comptant des milliers d'employés qui offrent des services directement aux clients, il est inévitable que l'application des politiques et des procédures manque parfois d'uniformité. Les autochtones estiment que cette affirmation est généralement vraie pour les CEC moralisateur sur les clients et groupes autochtones qui ont instamment besoin de services en vue de régler des problèmes de formation et d'emploi.

3 Services

Outre ses programmes d'adaptation au marché du travail, EIC offre aux Canadiens une vaste gamme de services de formation et d'emploi destinés à aider la population, le secteur privé et les organisations à répondre aux besoins du marché du travail. Les Services d'emploi, par l'entremise du réseau des 509 Centres d'emploi du Canada³⁶, offrent à l'égard du marché du travail, certains ou l'ensemble des services suivants :

- informations sur l'emploi ou présentations (échanges sur le marché du travail);
- consultation (à l'intention des particuliers et des groupes);
- aide à l'adaptation des employeurs;
- aide à la mobilité des personnes en quête d'un emploi;
- services d'assurance-chômage;
- programmes et services précis ayant trait au marché du travail pour améliorer l'employabilité des clients;
- planification locale annuelle avec le secteur privé et les groupes organisés.

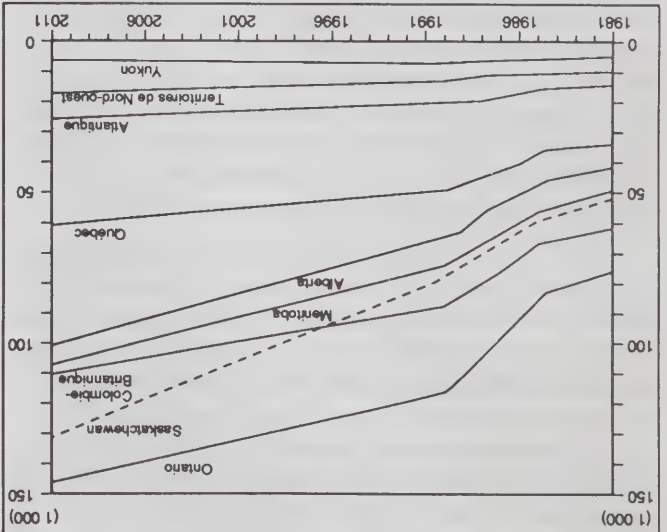
Ces services sont généralement offerts dans les Centres d'emploi du Canada (CEC), bien qu'on trouve également d'autres types d'organisations qui se chargent de certains éléments des services d'emploi susmentionnés.

Les activités des CEC, compte quelque 5 000 employés. Les fonctionnaires régionaux fournissent des services de soutien de gestion et de coordination, ainsi que des services administratifs.³⁷ Le personnel des régions travaille en étroite collaboration avec les fonctionnaires de l'administration centrale d'EIC pour décider des orientations, des politiques et des programmes touchant la multitude des services d'EIC.

Avec ses 28 000 employés, EIC est l'un des plus gros ministères fédéraux, mais sa structure opérationnelle, est axée sur le client, même au niveau des collectivités locales.³⁸

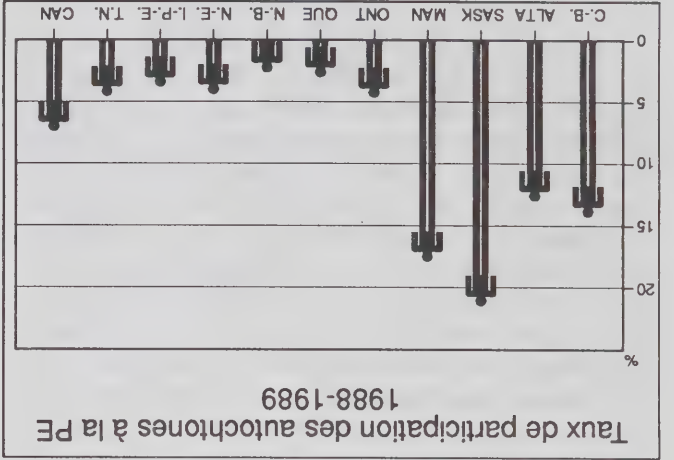
Pour les autochtones, les CEC constituent le point de contact principal avec EIC. C'est en effet par leur entremise qu'ils font approuver leurs projets et reçoivent des services de counselling, d'inscription aux cours de formation, d'information sur les emplois ou présentations, ainsi que les autres services liés au marché du travail. Etant donné

Population des Indiens inscrits par région entre 1981 et l'an 2011



Source : 1981-1986—Données du Registre des Indiens, mises à jour en fonction des derniers relevés des naissances et des décès, 1987-2011 — Tableaux détaillés, Partie II

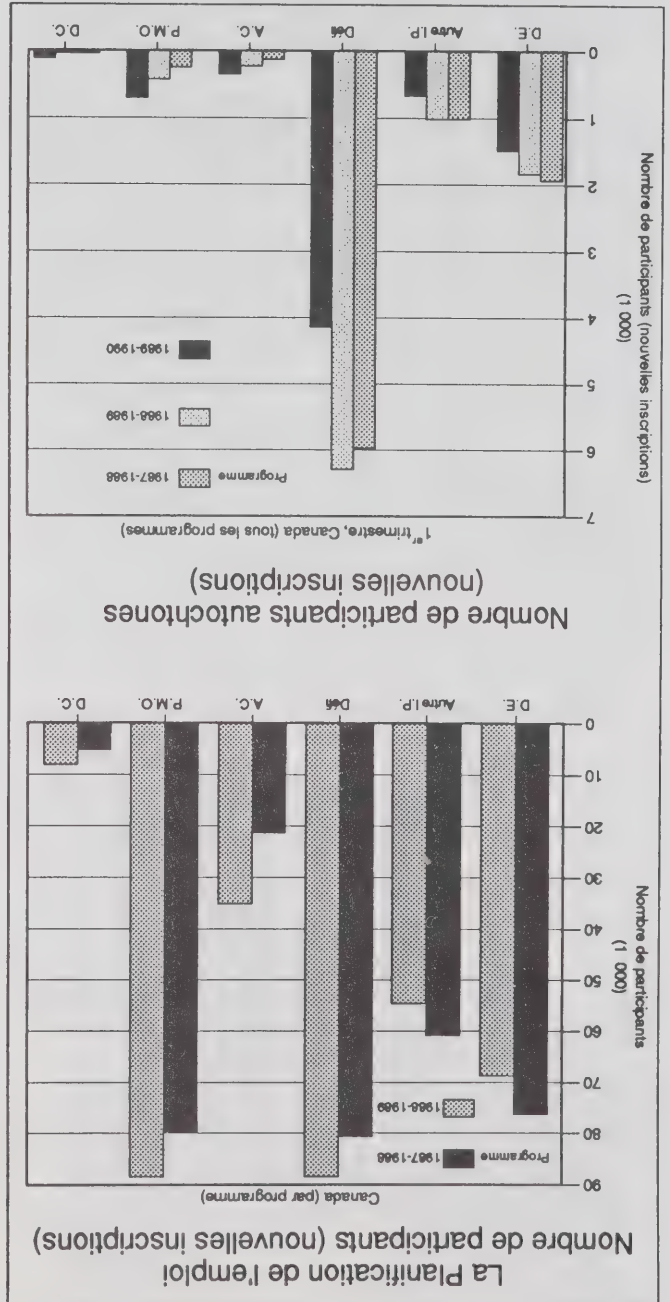
Figure 14



Source : EIC, SIG

Au Manitoba et en Saskatchewan, comme les ressources sont moindres, EIC a moins de marge de manœuvre pour faire face aux besoins actuels et futurs des autochtones, en matière d'emploi et de formation. Comme les crédits affectés à la région du Québec sont beaucoup plus élevés, on peut consacrer plus de ressources aux besoins de formation des autochtones, sans diminuer le financement offert aux autres groupes.

Figure 12



Le caractère annuel des ressources d'EIC est un autre sujet de préoccupation. Comme EIC ne dispose pas d'un budget pour les autochtones et que ses fonds sont distribués aux bureaux locaux des CEC et de la PE à chaque année financière, il est souvent impossible de mettre sur pied un projet nécessitant un financement pendant plus de 52 semaines. Cette restriction gêne particulièrement les projets des programmes Développement de l'emploi et intégration professionnelle qui représentent 83 p. 100 de tous les projets destinés aux autochtones.³⁴

L'absence de planification pluriannuelle du financement connexe, peut diminuer les possibilités de stagiaires qui, s'ils recevaient une meilleure formation, seraient mieux placés pour trouver un emploi intéressant. En outre, la possibilité d'un soutien financier pendant plusieurs années, pour un projet de Développement de l'emploi, permettrait aux groupes autochtones de planifier une utilisation efficace de cette formation, compte tenu des possibilités futures du marché du travail dans leurs collectivités.

La répartition des fonds de la PE aux régions d'EIC est fondée surtout sur la situation antérieure du marché du travail et, dans une certaine mesure, sur le niveau de chômage actuel des régions. Comme la population autochtone varie d'une province ou d'un territoire à l'autre et que son taux de chômage est élevé partout, on estime que les budgets destinés aux autochtones devraient tenir compte de ces réalités dans toutes les options de programme de la PE; les provinces ayant une forte proportion d'autochtones en pourcentage de la population totale devraient recevoir plus de ressources pour appuyer des projets de formation et d'emploi des autochtones.

Par exemple, d'après une étude d'AINC sur les autochtones inscrits âgés de 18 ans, au Manitoba et en Saskatchewan, les autochtones constituent de 20 à 22 p. 100 de la population de cet âge. Au cours des 20 prochaines années, ces chiffres devraient augmenter à 25 p. 100 au Manitoba et à 37 p. 100 en Saskatchewan. Pourtant, dans ces deux provinces, le pourcentage des fonds de la PE constitue entre 3,8 p. 100 et 4,5 p. 100 du montant total distribué. Par comparaison, le Québec reçoit 29 p. 100 de l'ensemble des fonds, même si les autochtones inscrits ne représentent que 2,2 p. 100 de la population âgée de 18 ans; ce dernier pourcentage ne devant augmenter qu'à 2,3 p. 100 au cours des 20 prochaines années.³⁵

comme la stratégie d'emploi des autochtones de la Colombie-Britannique, ou lorsqu'il existe des groupes de coordination régionaux ou locaux.

Les fonds accordés en vertu de la PE sont répartis entre les régions, puis, entre les bureaux locaux (CEC et PE). Le PE prévoit une certaine souplesse dans l'attribution des fonds aux divers es options du programme, en fonction des prio- rités du marché du travail local.

Au cours des cinq dernières années, les projets et clients autochtones ont reçu en moyenne en- viron 134 millions de dollars par année dans le

cadre de la planification de l'emploi, dont plus de 50 p. 100 pour les options du Programme Développement de l'emploi. Toutefois, à l'échelle nationale, les dépenses consacrées à ce pro- gramme ont diminué graduellement et elles

constituent moins de 30 p. 100 des dépenses totales de la PE (non compris les dépenses du Programme d'aide à l'innovation et des projets créateurs d'emplois).³² Parallèlement, les taux

de participation des autochtones au Programme Développement de l'emploi ont augmenté légère- ment pendant cette période, tandis que la parti-

cipation de l'ensemble des Canadiens à ce pro- gramme diminue.

À l'échelle nationale, EIC a cherché à accroître les dépenses et les taux de participation au Pro- gramme relatif aux pénuries de main-d'œuvre et

aux programmes Pénuries de main-d'œuvre, Acquisition de compétences et Développement des compétences. En 1988-1989, ces programmes constituaient 30 p. 100 de toutes les dépenses au titre de la PE (non compris celles du Programme d'aide à l'innovation et des projets créateurs d'emplois), tandis que ces trois pro- grammes représentaient 10 p. 100 de toutes les

sommes consacrées aux projets ou clients autochtones.³³

À l'échelle nationale, le niveau de participation aux programmes Pénuries de main-d'œuvre, Acquisition de compétences et Développement des compétences dépasse de beaucoup celui des programmes Développement de l'emploi et Inté- gration professionnelle. C'est l'inverse, semble-

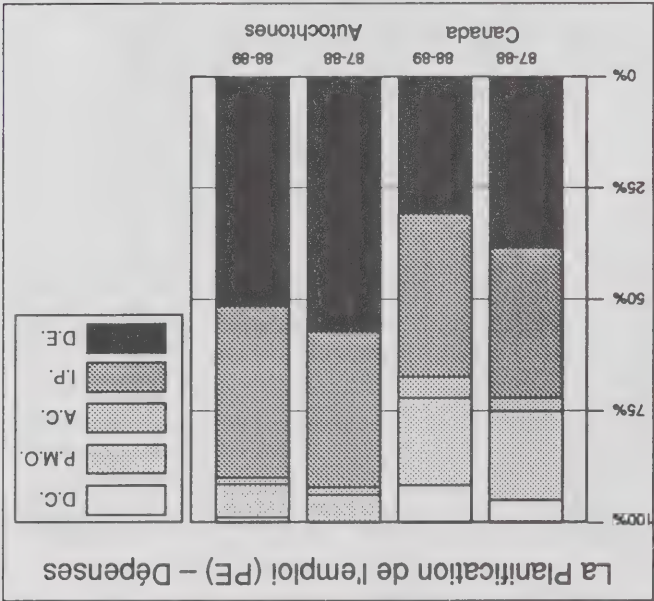
l-il, chez les autochtones. De toute évidence, l'augmentation des dépenses aux termes du Pro- gramme relatif aux pénuries de main-d'œuvre et

des programmes Acquisition des compétences et Développement des compétences est due, en grande partie à l'efficacité de ces programmes sur le marché du travail, par rapport au programme

Développement de l'emploi et, dans une certaine mesure, au programme Intégration profession- nelle. La diminution de la participation des

autochtones indique peut-être que les critères

Figure 11



d'admissibilité au Programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre et aux programmes Acquisition des compétences et Développement des collecti- vités sont des obstacles qui empêchent les

autochtones d'en tirer avantage.

Les groupes autochtones ignorent habituelle- ment ces tendances de même que les niveaux de dépenses de la PE. Le problème vient, en partie, de l'absence générale de participation locale véri-

table à l'établissement des priorités des CEC et de la PE, à tous les niveaux d'EIC, ainsi qu'au man-

que d'information sur les ressources et les taux de participation fixés par les services des CEC et de la PE chargés d'établir les priorités locales concer-

nant les programmes destinés aux autochtones. Lorsque les groupes autochtones participent à l'élaboration des stratégies locales de planification

et connaissent les objectifs budgétaires, ils font un usage plus efficace des ressources d'EIC (p. ex. stratégie touchant les autochtones de la Colombie-Britannique, les groupes de co-

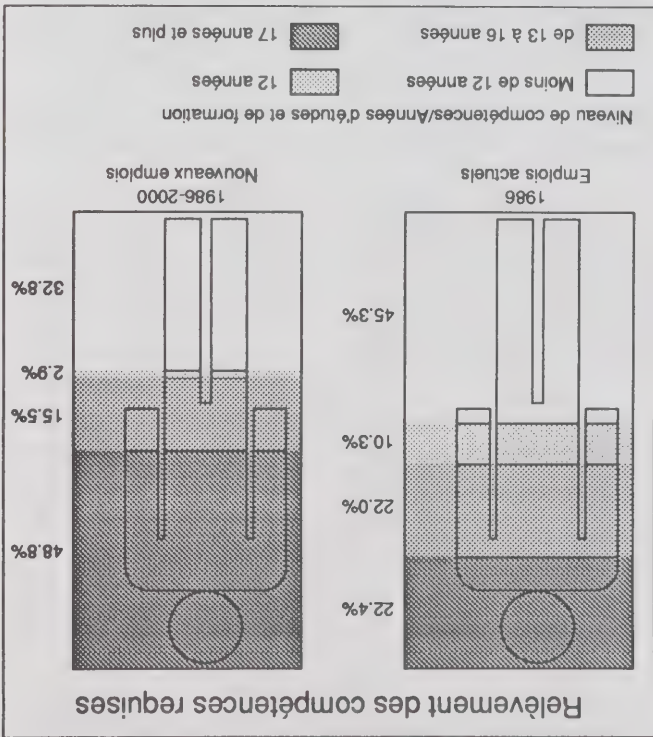
ordination, etc.).

Outre un usage plus efficace des ressources, la connaissance des dépenses prévues et des taux de participation visés aux niveaux régional et local

permettrait aux groupes autochtones de planifier leurs projets en tenant compte des ressources disponibles. Ainsi, en Colombie-Britannique, la ré-

partition attribue au moins 16 p. 100 de ses fonds de PE à un budget autochtone qui est réparti entre les conseils consultatifs de district des autochtones.

Figure 10



Source : Emploi et Immigration Canada, 1989

Le fait de croire qu'une personne ayant étudié pendant sept ou huit ans peut recevoir suffisamment de formation pour atteindre le niveau de 12^e année en 52 semaines, surtout si elle n'a pas été à l'école depuis un certain nombre d'années, nuit souvent à l'emploi efficace des ressources de la formation. Cette restriction rend difficile l'accès à la formation professionnelle. Cependant, l'EIC fait preuve de souplesse en permettant des périodes de formation plus longues pour les stagiaires des secteurs professionnels, notamment si la formation concerne des secteurs reconnus comme manquant de main-d'œuvre spécialisée.

Souignons qu'en vertu des initiatives de la SMMO, le gouvernement a proposé d'étendre les avantages de l'assurance-chômage aux travailleurs âgés déplacés, afin qu'ils obtiennent une formation équivalente aux études secondaires et que le recyclage soit prolongé au-delà de la limite de deux années.

Pour les autochtones, la limite de 52 semaines semble constituer un obstacle encore plus grand car elle les empêche d'acquérir les compétences nécessaires pour avoir accès à des programmes de formation professionnelle plus souples. Cela est dû aux différences dans les styles d'apprentissage entre les autochtones et les autres Canadiens.

E) Ressources

Selon des recherches, les autochtones apprennent mieux à l'aide d'activités pratiques et d'expériences à l'extérieur et à l'intérieur de la classe.³¹ En outre, l'incorporation d'expériences culturelles et d'éléments de dynamique de la vie renforce le sentiment d'identité des étudiants tout en leur donnant plus de confiance en leurs capacités. Par conséquent, une période de 52 semaines peut ne pas suffire pour préparer les stagiaires autochtones à participer efficacement à un programme de formation professionnelle.

EIC offre jusqu'à trois années de formation aux clients ayant travaillé pendant au moins cinq ans ou pour recevoir une formation dans des domaines désignés en pénurie de main-d'œuvre. Cette période de formation offre aux stagiaires la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi sur le marché du travail. Si des plans de formation séquentiels réalistes sont adoptés, EIC devrait s'attendre à des coûts unitaires plus élevés; toutefois, les résultats seraient impressionnants. Notons que le groupe de travail de la SMMO sur la formation visant les bénéficiaires d'aide sociale a recommandé une approche semblable.

Comme les autochtones ont un taux d'analphabétisme deux fois supérieur et un taux d'achèvement des études secondaires inférieur de moitié à la moyenne nationale, on a proposé que les autochtones puissent avoir accès à des programmes de formation adaptés à leur contexte culturel et à leurs modes d'apprentissage. Sinon, ces ressources humaines continueront à être mal utilisées et un grand nombre d'autochtones seront condamnés à des emplois marginaux et à l'aide sociale.

La question du financement destinée aux projets et aux clients autochtones en vertu des options du programme PE est un processus complexe pour les autochtones. Comme ils constituent un groupe spécial, les stratégies de planification nationales, régionales et locales au sein de l'EIC prévoient des taux de participation pour les autochtones. Ces taux sont fondés sur la population en âge de travailler et les besoins locaux de formation établis par les Centres d'emploi du Canada et le Centre des opérations de la PE, de concert avec les bureaux régionaux et l'administration centrale d'EIC. Parfois, les collectivités et organismes autochtones participent à l'établissement de stratégies décentralisées de planification locale d'EIC,

Étant donné que l'alphabétisation est une question d'éducation plutôt que de formation, le gouvernement fédéral maintient que cette question relève des provinces. Malheureusement, cette position n'accroît pas nécessairement les chances d'alphabétisation des autochtones.

D'autres ministères gouvernementaux ont créé de petits programmes d'alphabétisation qui offrent une aide limitée. Au moyen de la Stratégie de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes (SRHCI), les Affaires indiennes permettent aux autochtones habitant les réserves d'avoir accès à l'alphabétisation, ou d'offrir cette formation. Le Secrétaire d'État, par l'intermédiaire de son programme d'alphabétisation, fournit du financement aux provinces et territoires à cette fin. Ces programmes ne rejoignent qu'une partie de ceux qui ont besoin d'alphabétisation pour se préparer à entrer sur le marché du travail. Les autochtones perdent ainsi la possibilité de réintégrer le réseau officiel de formation.

ElC aide l'alphabétisation par des subventions aux organismes bénévoles et non gouvernementaux. Le programme des équipes d'alphabétisation permet à ces groupes de former des moniteurs bénévoles qui enseigneront aux jeunes ayant besoin d'alphabétisation. En 1989, 1 million de dollars ont été consacrés à ce programme (à même le budget de 1,8 milliard de la PE). Parmi les 26 projets financés, deux touchaient les autochtones.²⁸

Le groupe de travail du secteur privé de la SMMO sur les bénéficiaires d'aide sociale a conclu que la PE ne peut atteindre son objectif d'une aide à ceux qui en ont le plus besoin si les clients éventuels ne peuvent avoir accès à l'alphabétisation.

Selon les recherches, les programmes communautaires, pertinents sur le plan culturel et comportant des éléments de dynamique de la vie, sont les mieux adaptés.²⁹ En 1985, ElC et la Colombie-Britannique ont collaboré avec les autochtones à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de cours d'alphabétisation et de dynamique de la vie à l'intention des autochtones qui constitue un modèle de formation communautaire en alphabétisation, adaptée à la culture. La coopération qui a abouti au programme de cours susmentionné a entraîné un certain nombre de programmes d'alphabétisation financés par ElC jusqu'à ce que cette dernière mette fin au soutien aux programmes d'alphabétisation autonomes et aux programmes de recyclage dans le cadre de la PE.

Il faut résoudre rapidement la question de la responsabilité en matière d'alphabétisation. ElC, les provinces et les autochtones doivent s'entendre sur un plan d'action. À cet égard, les provinciales négocient fédérales-provinciales territoriales sur la formation sont importantes et la question de l'alphabétisation y sera discutée. L'acquisition directe et indirecte de programmes d'alphabétisation et de recyclage demeure une possibilité pour les clients autochtones, dans la mesure où cette formation mène à une formation professionnelle appropriée. Cette restriction oblige le client à justifier la nécessité d'une scolarité équivalente à la 12^e année, en recourant à une combinaison de conseils et de recherches sur le marché du travail. Il est peu probable que les personnes possédant une scolarité de 12^e année ne souhaitent acquérir une formation technique. Compte tenu de la relation directe entre emploi et études, il semblerait justifié de réduire les restrictions touchant le recyclage si cela permet de préparer les clients à joindre la population active. Selon les autochtones, ces restrictions sont inappropriées compte tenu du nombre de personnes qui ont besoin d'une telle formation.

L'alphabétisation et le recyclage, comme formation préparatoire à l'acquisition de compétences plus précises pour le marché du travail, sont nécessaires pour tous les Canadiens et, en particulier, pour les autochtones. Selon le gouvernement fédéral, 64 p. 100 des emplois créés entre 1986 et l'an 2000 exigeront plus de 12 années de formation; la moitié de ces emplois nécessiteront plus de 17 années d'études et de formation.³⁰

Pour que les autochtones deviennent véritablement actifs sur le marché du travail, il faut absolument combler leurs besoins d'alphabétisation et de formation en compétences de base compte tenu de la croissance actuelle et future de la population autochtone, ainsi que des niveaux d'instruction et de chômage de celle-ci. L'acquisition des connaissances de 12^e année ou des compétences de base permettrait aux autochtones de remplir les conditions préalables minimales à une formation professionnelle.

La durée de la formation devient importante pour ceux qui ont besoin de cours d'alphabétisation ou de recyclage avant de passer à la formation professionnelle. La limite de 52 semaines, généralement imposée dans le cadre des programmes Développement de l'emploi et l'intégration professionnelle, empêche l'élaboration des plans de formation à long terme nécessaires pour fournir des expériences consécutives de formation.

15 millions de dollars, sur un total de 176 millions, à des groupes autochtones ou à des organismes non autochtones agissant au nom d'organismes autochtones.²⁶

Le Programme Aide à l'innovation a permis d'effectuer de nombreuses expériences valables en matière de formation et d'emploi des autochtones, expériences impossibles au moyen des autres opérations de la PE. Ces expériences ont démontré que de nombreux programmes de marché du travail, élaborés et exécutés par l'intermédiaire des collectivités et organismes autochtones, peuvent réussir et devraient être incorporés à d'autres critères de la PE (alphabétisation, développement des entreprises, services d'emploi, counselling et évaluation des clients aux fins de formation).

Les connaissances acquises grâce à ces projets pilotes n'ont pas toujours été partagées avec d'autres collectivités ou organismes autochtones, ni avec d'autres niveaux de gouvernement ou institutions de formation non autochtones. Par conséquent, d'autres collectivités autochtones ayant des besoins semblables de formation ou d'emploi doivent consacrer des fonds et de l'énergie à refaire les mêmes expériences.

En outre, comme les méthodes testées ne font pas partie du courant principal de la PE, leur utilisation par d'autres groupes autochtones est restreinte. Le fait que l'on n'ait pas établi de réseaux de diffusion et qu'on ait pas incorporé aux programmes réguliers ces nouvelles initiatives à l'intention des autochtones, a diminué l'efficacité du Programme Aide à l'innovation comme outil de recherche et de développement pour les autochtones et EIC.

D) Durée et catégories de formation

Comme nous l'avons vu, les règles et les critères d'admissibilité à la PE entraînent certains problèmes techniques qui peuvent constituer des obstacles à l'utilisation efficace de ce programme par les particuliers et les collectivités autochtones. Cette situation est prouvée par les faibles répercussions produites. D'autres facteurs irritants de la PE empêchent encore plus les particuliers et les collectivités autochtones de recourir avec succès à la combinaison d'options nécessaire pour répondre à leurs besoins de formation et d'emploi.

L'accès inadéquat à l'alphabétisation, alors que le niveau d'alphabétisme chez les autochtones est de deux à trois fois plus élevé que la moyenne nationale, constitue une préoccupation fondamentale.

Les dirigeants du gouvernement et des entreprises ont manifesté une vive inquiétude face à l'analphabétisme de la population en général. Les chefs autochtones sont confrontés à une situation alarmante. Et la proportion élevée d'autochtones qui abandonnent leurs études secondaires justifie un effort important pour offrir un enseignement de base aux adultes pour leur permettre d'achever leurs études secondaires.

Ces deux préoccupations touchent directement les besoins des particuliers et des collectivités autochtones concernant une main-d'œuvre formée. Les compétences de base offrent de nouvelles possibilités de formation professionnelle et d'utilisation efficace des programmes professionnels à des fins d'emploi. Le fait de refuser l'accès à l'alphabétisation et à l'éducation permanente est une garantie du maintien de la marginalisation face au travail et du recours à l'aide sociale.

Dans les options de la PE, EIC n'offre pas l'accès à l'alphabétisation, sauf dans certaines parties des programmes dispensés en classe dans le cadre des options du Programme Intégration professionnelle. Même dans ces programmes, le temps consacré à l'alphabétisation est généralement trop court pour que cet enseignement donne réellement des résultats.

Face à l'alphabétisation, EIC défend sa position par deux arguments: premièrement, l'alphabétisation seule ne peut mener directement au marché du travail; deuxièmement, l'alphabétisation et la formation de base sont des responsabilités provinciales.

Dans les deux cas, on peut affirmer que la politique générale d'EIC sur l'alphabétisation est justifiée. Il est peu probable que soit prête à un emploi une personne qui apprend à lire, à écrire et à calculer à un niveau équivalent à la dixième année (selon l'UNESCO, l'achèvement de la neuvième année est un point de repère de l'alphabétisation). Le plus souvent, ceux qui ont appris avec succès ces compétences de base n'ont pas de compétences monnayables proprement dites. Toutefois, on peut affirmer que le fait d'atteindre ces niveaux d'alphabétisation minimaux donne à ces personnes la confiance nécessaire dans leurs aptitudes à apprendre et la motivation pour continuer. Finalement, cet apprentissage incitera ces personnes à poursuivre une formation scolaire qui les mènera à l'acquisition de compétences et à un emploi. Ce fait est indéniable dans le cas des autochtones. D'après une étude d'AINC, les autochtones inscrits qui ont achevé la 12e année avaient un taux d'emploi de 54,3 p. 100, et ce taux tombait à 33,2 p. 100 pour les autres.²⁷

Dans les institutions autochtones, dont aucune n'est publique sauf le Federated College de Saskatchewan, la capacité de trouver des fonds est très limitée. Les bandes et les conseils tribaux sont admissibles s'ils administrent une commission scolaire de niveau secondaire; mais, les restrictions budgétaires les en empêchent compte tenu de l'importance de leurs activités par rapport à celles d'une grande commission scolaire, d'un collège communautaire ou d'une université.

Ces restrictions écartent une excellente possibilité de programme pour les organismes de formation, les bandes et les conseils tribaux des autochtones. L'utilisation des fonds du Programme Alternance travail-études pourrait fournir aux étudiants ou stagiaires autochtones un autre point d'entrée sur le marché du travail grâce à un processus de travail-études. Cette option les aiderait à acquérir des compétences d'emploi d'une façon conforme aux styles d'apprentissage des autochtones. De plus, le développement de programmes d'alternance travail-études propres aux autochtones pourrait aider les collectivités à former les jeunes pour occuper des emplois dans des entreprises communautaires et au sein du gouvernement, et pourrait fournir de meilleures possibilités, à des groupes privés non autochtones, de recruter des autochtones formés.

C) Développement des collectivités et aide à l'innovation

Ces deux options de la PE constituent des stratégies uniques de perfectionnement de la main-d'œuvre autochtone qui ont réussi à obtenir un certain succès auprès des collectivités et groupes autochtones.

Le Programme Développement des collectivités offre une approche à long terme complète pour résoudre le chômage chronique dans une collectivité donnée en offrant un ensemble d'options (planification, formation, développement des entreprises, initiatives communautaires et individuelles).

Actuellement, 11 collectivités autochtones ont un accès complet ou partiel au Programme Développement des collectivités (sur un total de 212 collectivités).²⁴ La plupart de ces projets faisaient partie du Programme d'aide à la création locale d'emplois. Il semble qu'il ait été particulièrement difficile pour les collectivités autochtones d'être désignées dans le cadre du Programme Développement des collectivités. Les difficultés découlent des problèmes suivants : le nombre d'habitants des collectivités autochtones, la dispersion géographique lorsque, pour accroître le

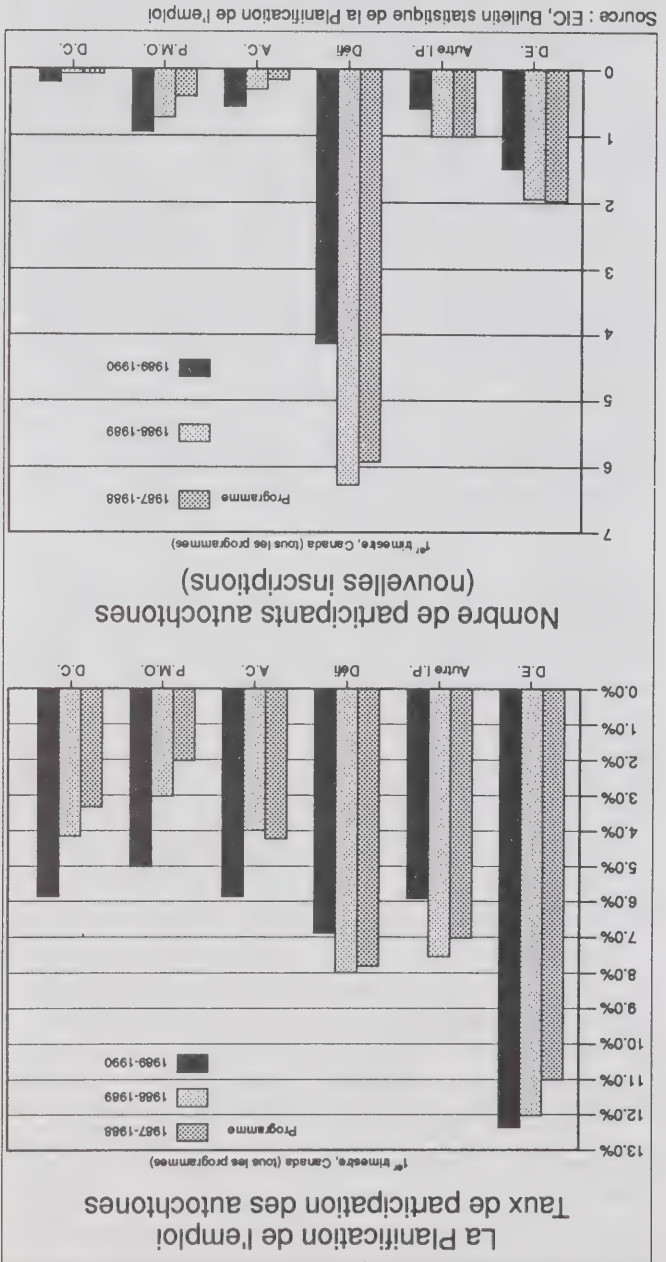
Selon les autochtones, les désignations ont été très restreintes, même lorsque les collectivités et conseils tribaux autochtones ont fait la preuve qu'ils répondaient à tous les critères. Ils affirment que certaines collectivités autochtones, ou groupe de collectivités, semblent réussir à être désignées en vertu du programme, tandis que des collectivités semblables dans d'autres parties du pays ne le sont pas, même si elles ont le même profil de marché du travail. En outre, les critères actuels de désignation en vertu du programme empêchent les zones métropolitaines d'accéder au programme. Il serait toutefois intéressant d'utiliser le modèle du programme Développement des collectivités en milieu urbain, en particulier dans l'Ouest où le chômage chez les autochtones atteint 50 pour cent ou plus dans certaines villes.²⁵

Le chômage dans les collectivités autochtones est souvent le double ou plus du taux moyen que l'on retrouve dans les collectivités non autochtones du Programme Développement des collectivités. L'inclusion des collectivités autochtones dans des zones plus grandes non autochtones, signifie que les besoins particuliers du marché du travail des collectivités autochtones pourraient ne pas être satisfaits.

Le principal avantage de l'accroissement du nombre de collectivités autochtones désignées dans le cadre du programme est la possibilité pour les collectivités de perfectionner leurs ressources humaines et de développer leur économie. En reliant les principaux éléments de la planification, de la formation et du développement des entreprises, les collectivités participant aux programmes peuvent forger leur avenir d'une façon globale et non à la pièce. Le Programme Développement des collectivités semble être le mécanisme idéal pour les collectivités autochtones, mais nombre d'entre elles se sentent largement exclues de ce programme.

Le Programme Aide à l'innovation, une composante spéciale de la PE, a appuyé de nouvelles méthodes en matière de formation et d'emploi, souvent au niveau des collectivités autochtones. Cette option de programme a fourni près de

Figure 9



Selon un sondage effectué par la section de l'Équité en matière d'emploi en 1989, les autochtones sont gravement sous-représentés dans toutes les professions, par rapport à leur pourcentage total au sein du marché du travail (exception faite des compétences et métiers semi-professionnels et techniques).²³ Les conséquences de cette pénurie sont évidentes.

On accorde la priorité à la liste des professions où il y a pénurie de main-d'œuvre et non aux besoins des autochtones ou des plans communautaires de perfectionnement de la main-d'œuvre, et ce, sans tenir compte de la position inéquitable des autochtones dans le marché du

travail général, non plus que des objectifs de formation professionnelle précis des collectivités autochtones. Ceux qui pourraient bénéficier d'une formation professionnelle achetée directement grâce au Programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre, en sont empêchés et ils ne peuvent chercher un emploi sur le marché du travail général. En outre, parce que le marché du travail général (non autochtone) affiche une surabondance de personnes formées dans une profession précise, les collectivités autochtones ne peuvent se procurer la formation correspondante dans le cadre du Programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre et employer ensuite leurs membres qui auraient reçu la formation.

Le processus a été amélioré depuis que des désignations peuvent être ajoutées directement à la liste, au niveau régional, après une analyse du marché du travail. La décentralisation a diminué (de plus d'une année à 3 à 6 mois) le temps moyen nécessaire pour faire porter une profession sur la liste des emplois désignés. Actuellement, sur une liste totale de 676 désignations, 29 sont des emplois réservés, à l'échelle nationale et régionale, aux autochtones.

Dans le cadre du Programme Acquisition de compétences, l'option Fonds de fiduciaire pour la formation présente de grandes possibilités pour le perfectionnement de la main-d'œuvre autochtone. Toutefois, cette option s'adresse aux entreprises à but lucratif qui peuvent contribuer au fonds. La plupart des collectivités autochtones n'ont pas les ressources financières pour fournir cette contribution. L'orientation du développement de la formation et de l'emploi des autochtones dans les collectivités pourrait être très utile pour assurer la formation ou le recyclage de autochtones qui travaillent dans une entreprise ou une organisation communautaire.

L'option Alternance travail-études du Programme Intégration professionnelle est une autre composante qui pourrait être utile dans le perfectionnement des ressources humaines autochtones. Cependant, la contribution exigée par le bénéficiaire, la définition de l'admissibilité et les conditions imposées sont perçues comme des obstacles. Comme dans le cas d'autres programmes où le bénéficiaire apporte une contribution, le financement d'un projet d'Alternance travail-études est partagé avec, dans ce cas-ci, les institutions postsecondaires ou secondaires. EIC compte signer des contrats avec des écoles, un accès aux fonds nécessaires et qui peuvent bénéficier de la contribution d'EIC.

Reconnaissant la justesse de cette supposition, EIC a modifié la règle «24 sur 30» en autorisant les gestionnaires des CEC à ne pas appliquer cette condition à certains clients du Programme Développement de l'emploi (jusqu'à 10 pour cent). Malheureusement, il semble d'après les régions, que cette nouvelle souplesse n'est appliquée qu'à moins d'un pour cent des clients.

Les obstacles particuliers à l'utilisation du Programme relatif aux pénuries de main-d'œuvre (PMO) et du Programme Acquisition de compétences (AC) par les collectivités et organismes autotriches ont été identifiés. Ces deux programmes ont été créés principalement pour aider le secteur privé à recycler les employés pour qu'ils acquièrent de nouvelles compétences nécessaires dans le monde du travail ou des compétences particulières lorsqu'il existe des pénuries existant dans le marché du travail régional ou national. Les deux programmes exigent de l'employeur qu'il subventionne les salaires en cas de formation ou de recyclage en milieu de travail, et qu'il puisse remplacer le travailleur qui suit une formation hors des lieux du travail.

Ces conditions rendent particulièrement difficile l'accès à ces programmes pour les organismes autotriches qui sont surtout des groupes du secteur public ou des organismes sans but lucratif. Par ailleurs, les fonds servant à subventionner les salaires sont difficiles à trouver pour des organismes qui ne sont pas conçus pour générer un surplus et qui doivent retourner leurs profits à la source de financement. De plus, les coûts liés au remplacement de l'employé sont souvent très élevés, sans compter qu'il faut trouver un remplaçant qualifié. Par conséquent, le taux de participation des autotriches à ces deux options est d'environ le tiers ou la moitié de leur taux de participation aux programmes Développement de l'emploi et intégration professionnelle (IP), même si ces derniers ont un taux de réussite bien moindre.²²

La désignation des emplois de la liste des pénuries de main-d'œuvre spécialisée et l'option Fonds de fiduciaire pour la formation, du Programme Acquisition des compétences irritent particulièrement les collectivités autotriches qui doivent perfectionner des ressources humaines affaiblies en accroissant leurs possibilités de formation. La liste des emplois où il y a pénurie de main-d'œuvre ne tient pas compte des caractéristiques du marché du travail des collectivités autotriches, et du lien entre ce marché du travail et les compétences nécessaires pour le développer, car les désignations sont fondées sur les pénuries du marché du travail général (actuelles ou prévues).

Un critère d'admissibilité au Programme Développement de l'emploi (DE) (24 semaines sur 30) semble empêcher des clients ayant des besoins de formation raisonnables et d'excellentes possibilités d'emploi, d'accéder à un projet de formation ou à un programme de formation particulier. Cette conséquence est particulièrement vraie pour les organismes et collectivités qui ont identifié une personne ou un groupe de clients en vue d'une formation dans le cadre du Programme Développement de l'emploi et qui s'aperçoivent que ces personnes sont inadmissibles. Ces personnes peuvent être en marge du marché du travail, mais elles ont eu le malheur de travailler pendant un certain temps au cours des six derniers mois. En outre, le projet de formation pourrait se révéler très avantageux pour le promoteur s'il pouvait identifier les stagiaires qui sont disposés à suivre la formation prévue.

En outre, on estime que cette règle empêche les groupes autotriches de déterminer la façon dont des projets de formation ou des clients particuliers peuvent s'insérer dans la planification globale des ressources humaines de la collectivité ou de l'organisme. Souvent, le projet ou le programme de formation individuelle doit être modifié pour répondre aux critères d'EIC et non aux perspectives du marché du travail du client ou des stagiaires du projet.

Certains organismes autotriches se servent donc des projets du Programme Développement de l'emploi pour créer des emplois à court terme, et non comme d'une formation significative appropriée au marché du travail. Cela n'aide pas la collectivité ou le stagiaire à combler les besoins à l'aide du projet et aboutit souvent à une autre tentative infructueuse de perfectionnement des ressources humaines. Néanmoins, la collectivité ou le promoteur peut faire travailler dans un projet un certain nombre de bénéficiaires d'aide sociale et il est possible d'accomplir certaines tâches positives au sein de l'organisme ou de la collectivité. Les conditions d'exclusion imposées par EIC pour traiter avec les clients du Programme Développement de l'emploi qui ont le plus besoin d'aide, sont perçues comme étant arbitraires si l'on tient compte des niveaux de chômage au sein des collectivités autotriches. Les conditions du marché du travail des autotriches permettent de supposer que les personnes ayant le plus besoin d'aide sont beaucoup plus nombreuses que celles qui ont été sans emploi pendant 24 des 30 dernières semaines.

du groupe, ainsi qu'au paiement des dépenses normales de fonctionnement. Grâce à ce financement, les groupes de coordination peuvent se donner les moyens de réaliser leurs objectifs.

Le modèle des groupes de coordination offre aux organismes autochtones la possibilité de planifier, d'analyser, de déterminer, de gérer et d'acquiescer la formation dont ont besoin les autochtones dans leurs collectivités.

Ce modèle aide les organismes, bandes et conseils tribaux des autochtones à effectuer leur planification des ressources humaines, en déterminant la formation qui convient d'après les besoins de leur marché du travail. Il permet en outre à ces groupes d'acquiescer la capacité d'évaluer les clients en fonction du contexte culturel particulier des autochtones, et de négocier, auprès des institutions d'enseignement, le type de formation qui donne les meilleurs résultats chez eux. L'établissement de formation est tenu de rendre des comptes aux groupes de coordination : il doit s'assurer que la formation dispensée répond bien à leurs besoins.

Un recours plus fréquent au modèle des groupes de coordination par EIC aiderait les groupes autochtones de diverses façons.

Ceux-ci pourraient acquiescer une capacité de planification des ressources humaines et d'analyse du marché du travail correspondant aux besoins de formation nécessaires au développement de leurs collectivités. En agissant à titre de groupes de coordination, des organismes pourraient évaluer les besoins de formation particuliers de leurs clients. Des organismes autochtones locaux pourraient s'occuper de perfectionnement des ressources humaines, tout en veillant à ce que la formation achetée corresponde aux plans en matière de ressources humaines de la collectivité et au marché du travail local.

En vertu de la SMMO, la politique de planification des ressources humaines proposée aidera divers secteurs du Canada à élaborer des plans de perfectionnement des ressources humaines à court et long termes. Le fait que divers secteurs de l'économie planifient leurs besoins en ressources humaines aiderait à déterminer les besoins futurs d'emploi et de formation.

Les bandes et les conseils tribaux des autochtones sont des secteurs importants de l'économie globale. Leur marché du travail unique peut recouper un certain nombre de secteurs et il est orienté en vue d'atteindre leurs objectifs généraux de développement économique. L'accès aux programmes de planification des ressources humaines en vertu de la SMMO aiderait les bandes et les

conseils tribaux à combler les besoins de leurs collectivités en développement des ressources humaines. Jusqu'à un certain point, cette méthode remédierait à l'approche actuelle, projet par projet de la PE, et permettrait aux bandes et aux conseils tribaux de plus planifier et d'utiliser de façon plus productive les programmes d'EIC.

Outre les bandes et les conseils tribaux, les programmes de planification des ressources humaines de la SMMO devraient être accessibles au secteur privé autochtone qui est en croissance. Selon AINC, plus de 60 p. 100 des 6 000 entreprises appartenant à des autochtones, en 1986, travaillaient dans le secteur des services.²¹

Ces petites entreprises en développement profiteraient de projets de planification des ressources humaines et elles pourraient aider à trouver de la formation pour la main-d'œuvre autochtone se joignant à la population active ou en marge de celle-ci. En outre, la composante de développement de l'entreprise de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, appuyée par Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), aidera les nouveaux entrepreneurs autochtones et les entreprises communautaires, au cours des cinq prochaines années, avec des projets de développement de l'entreprise. Cette aide augmentera le nombre d'entreprises appartenant à des autochtones et qui offrent des possibilités d'emploi à d'autres autochtones.

EIC devrait utiliser les ressources de la planification des ressources humaines de la SMMO pour aider la croissance de ces entreprises privées autochtones. Cela leur permettrait d'élaborer des plans de ressources humaines correspondant à leur croissance

prévue. Dans le cas des entreprises appartenant aux collectivités, la nécessité d'élaborer ces plans de ressources humaines pourrait être liée directement aux objectifs de formation touchant les nouveaux arrivants sur le marché du travail dont le nombre devrait s'accroître au cours des années à venir.

B) Admissibilité et accès

Les critères des options de programme de la PE ont nui, pour les particuliers, les groupes et les collectivités autochtones, à l'accessibilité et à l'efficacité de la PE. Nous n'affirmons pas pour autant que l'on n'a pas eu recours à cette dernière; ce n'est pas le cas. Toutefois, l'objectif d'EIC à l'égard des clients de la PE semble être en contradiction avec les réalités de la formation et de l'emploi des autochtones.

fonds d'EIC sont épuisés ou que les objectifs de planification communautaire ne correspondent pas aux critères de la PE.

Les bandes et les conseils tribaux acquièrent un contrôle de plus en plus grand sur les ressources fédérales de développement communautaire, dans le cadre du mode optionnel de financement d'AINIC et des services de transfert de Santé et Bien-être social. EIC peut se joindre à ces efforts en fournissant des fonds pour la planification des ressources humaines et le soutien des programmes des bandes et conseils tribaux, afin que ceux-ci puissent déterminer les programmes pertinents pour leurs collectivités, et les dispenser. Cette méthode permettrait d'améliorer la capacité des collectivités à répondre, d'une façon complète, à leurs besoins en perfectionnement de la main-d'œuvre.

Actuellement, EIC fournit un soutien de planification des ressources humaines et d'analyse du marché du travail grâce au modèle de groupes de coordination de la PE. Les groupes de coordination coordonnent l'acquisition de la PE. Les groupes de coordination identifient les stagiaires et déterminent la catégorie de formation nécessaire dans leur marché du travail local.

Au Canada, il y a 10 groupes de coordination autochtones (sur un total de 132) dont les dépenses s'élevaient en 1988-1989 à sept millions de dollars (sur un total de 836 millions de dollars). D'autres groupes ont entamé des discussions avec EIC. Selon les témoignages recueillis, les résultats obtenus par les groupes de coordination dans l'identification des stagiaires et l'acquisition de la formation pour leurs clients.

Les groupes de coordination élaborent des plans de formation et effectuent des analyses du marché du travail. Ce processus assure que la formation est appropriée au marché du travail. EIC examine et approuve les plans avant d'octroyer les fonds. Les groupes de coordination administrent les fonds et présentent à EIC des rapports sur les finances et la formation avant de négocier l'entente suivante.

Les groupes de coordination présentent aussi l'avantage de constituer une capacité administrative. Ils reçoivent un soutien financier, pour leurs dépenses d'administration et leurs frais généraux, calculé selon un pourcentage de l'entente globale. Ces fonds sont affectés aux services de consultation et de coordination des activités

Les groupes autochtones ont mentionné particulièrement les préoccupations suivantes au sujet des options de programme de la PE :

- absence de soutien pour la planification des ressources humaines, sauf par l'intermédiaire de groupes de coordination et de comités du Programme développant des collectivités;
- multitude des critères auxquels doivent répondre les particuliers et les groupes pour avoir accès au programme, y compris, pour certaines options, la nécessité d'obtenir des subventions des employeurs;
- catégorie et durée de la formation permise;
- complexité de l'élaboration des propositions pour les petites organisations urbaines et les bandes isolées;
- absence, chez les collectivités autochtones, de connaissance des ressources disponibles pour les aider à élaborer et à mettre en œuvre des projets.

Ces conditions forcent souvent les clients et les collectivités autochtones à consacrer beaucoup de temps et d'énergie à tenter d'adapter leurs besoins de formation aux critères d'EIC, et ce, au détriment de leurs propres besoins et de ceux de leur communauté. Si des changements doivent être apportés afin d'accroître l'efficacité de la PE, EIC devrait adapter ce programme aux besoins de formation et aux plans des clients et collectivités autochtones.

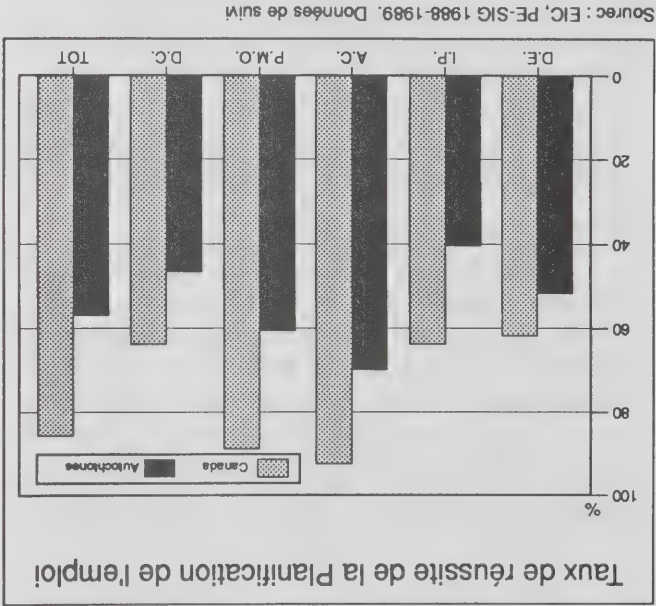
Plus précisément, EIC devrait régler les questions suivantes touchant la PE afin de permettre une participation plus grande et un emploi productif des clients, organisations et collectivités autochtones dans le cadre des options de programme de la PE.

A) Planification des ressources humaines

Sauf dans le cas des groupes de coordination et des comités chargés du Développement des collectivités, aucune disposition relative à la planification des ressources humaines n'est prévue dans la PE. Les programmes de cette dernière ne sont donc utilisés par les organismes et les collectivités autochtones que pour un seul projet à la fois, ce qui ne correspond pas toujours aux besoins de perfectionnement des ressources humaines de la collectivité. Ce problème peut devenir aigu lorsque les collectivités autochtones voudraient incorporer les programmes de la PE à leur stratégie globale de développement communautaire et ne peuvent pas le faire parce que les

Les ressources importantes consacrées à l'emploi et à la formation des autochtones ne satisfont pas nécessairement les plans de perfectionnement des ressources humaines et les objectifs de marché du travail des autochtones.

Figure 8



Le taux de réussite, mesuré par les activités de formation ou d'emploi supplémentaires, financées par EIC pour les autochtones, reste égal à presque la moitié de la moyenne pour les autres Canadiens.¹⁹

Les taux de participation des autochtones à certains programmes de la Planification de l'emploi semblent baisser, malgré les besoins criants de main-d'œuvre. De nombreux autochtones n'ont pas recours aux services des centres d'emploi local parce qu'ils doutent de l'attitude des employés de ces centres envers les autochtones.

La représentation des autochtones au sein des effectifs d'EIC est inférieure à deux pour cent et ce, malgré des objectifs beaucoup plus élevés.²⁰ Parmi ces autochtones, nombreux sont ceux qui occupent des postes de commis de bas niveau et pour une durée indéterminée. Dans le cadre du programme touchant les entrepreneurs réglementés par le gouvernement fédéral, le taux d'accroissement de la participation des autochtones l'année dernière a été beaucoup plus lent que pour les autres groupes spéciaux.

Selon tous les indicateurs, il faut trouver une façon plus efficace de faire affaires avec les autochtones. Pour ce faire, EIC veut établir des relations plus positives afin de mieux ajuster l'offre et la demande du marché du travail autochtone.

2 Examen de la Planification de l'emploi (PE)

Parmi ces efforts d'EIC, la politique dans le Nord conclue avec les Dene, les Métis et les Inuits; les nouvelles ententes sur les programmes et services destinés au gouvernement régional Kativik; la Stratégie d'emploi des autochtones de C.-B.; le recours croissant à des groupes de coordination de la formation dirigés par des autochtones. À partir de ces réussites et d'autres initiatives mettant en cause les autochtones et EIC il faudrait établir une stratégie nationale visant à faire participer les autochtones de tout le Canada. La Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre offre à EIC et aux autochtones la possibilité d'élaborer cette association.

Les deux partenaires conviennent que les besoins du marché du travail des autochtones sont cruciaux et que les autochtones constituent une ressource humaine fortement sous-utilisée et mal exploitée. Pour régler ces problèmes, EIC devra changer sa façon de travailler avec les collectivités autochtones et, de leur côté, les autochtones devront prendre leurs responsabilités et rendre des comptes.

La Planification de l'emploi (PE) est un programme d'EIC qui comporte des interventions sélectives sur le marché du travail axées sur les clients dont les besoins sont les plus grands (particuliers, employeurs et collectivités). Elle vise à donner de l'aide «là où elle est le plus nécessaire» et compte deux volets : l'aide aux clients hautement prioritaires, et équité de participation pour les membres de groupes spéciaux. L'amélioration de la position des groupes spéciaux (femmes, personnes handicapées, minorités visibles, autochtones, jeunes et bénéficiaires d'aide sociale) fait partie intégrante de la PE.

Depuis la création de la PE, les options de ses programmes, ainsi que les critères s'y rattachant, ont suscité des frustrations importantes pour les particuliers et les collectivités autochtones. Ces facteurs irritants, combinés à des problèmes d'exécution de programme, ont restreint l'accès aux possibilités de formation de la PE et, qui plus est, ont eu des répercussions négatives pour ceux qui étaient admissibles à cette formation.

Ces objectifs exigent une main-d'œuvre formée et stable ainsi que l'engagement du gouvernement de transférer des responsabilités aux collectivités autochtones.

Au niveau gouvernemental, Affaires indiennes et du Nord assume un rôle directeur dans cette évolution politique. Au moyen de son mode optionnel de financement, ce ministère fournit aux bandes et conseils tribaux des fonds leur permettant d'offrir une large gamme de services communautaires, socio-économiques, éducatifs et de formation. Toutefois, d'autres ministères devraient fournir un soutien proactif. Santé et Bien-être social Canada, par le truchement de sa politique de transfert de services, aide les collectivités autochtones à acquérir la capacité de dispenser leurs propres services de santé. Le Secrétariat d'État continue de fournir aux Centres de l'amitié et aux organismes autochtones, de l'aide leur permettant de fournir des services de consultation ou de programme aux Indiens situés en dehors des réserves, aux Indiens non inscrits et aux Métis.

Par l'intermédiaire de ses nombreux programmes et services offerts à tous les Canadiens, EIC répond aux besoins de formation et d'emploi des autochtones. À titre de groupe spécial, en vertu de la politique d'équité en matière d'emploi, les clients autochtones reçoivent un soutien supplémentaire.

Depuis trois ans, environ 139 millions de dollars par année ont été consacrés aux programmes faisant partie de la Planification de l'emploi (exception faite du Programme d'aide à l'innovation). Une somme d'environ 15 millions de dollars a été consacrée, durant cette période, aux projets du Programme d'aide à l'innovation présentés par des autochtones et à peu près 15 millions de dollars ont été affectés aux activités relatives à l'extension. Des ressources supplémentaires en formation et en emploi ont été affectées à des particuliers autochtones par l'intermédiaire de divers services des Centres d'emploi du Canada, où travaillent environ 70 conseillers autochtones en emploi.¹⁸

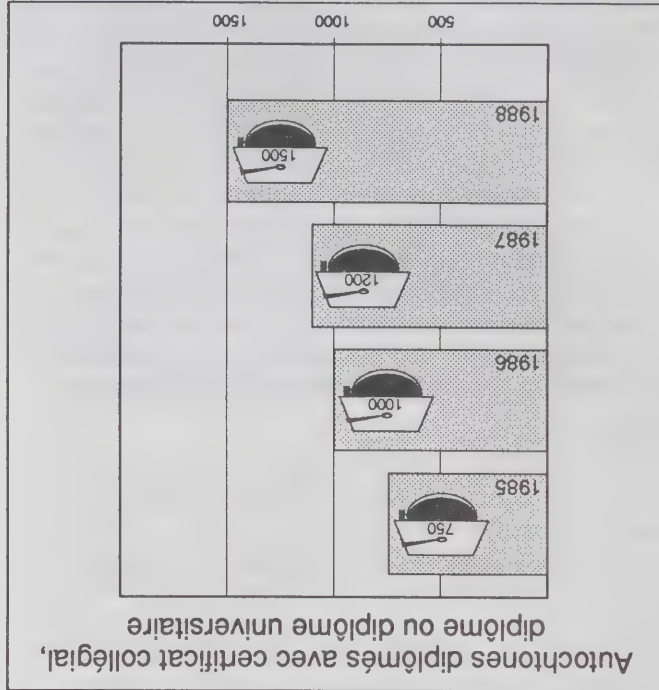
Outre ces activités, EIC veille à mettre en œuvre la loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi. Ainsi, les consultants d'EIC dans ce domaine collaborent avec les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral et les entrepreneurs visés par le Programme de contrats fédéraux. L'efficacité des politiques et programmes peut, selon les autochtones, être améliorée grâce à une participation plus significative des autochtones à la formulation des politiques.

Aux niveaux élémentaire et secondaire, deux fois plus d'enfants¹⁶ qu'auparavant suivent des programmes de cours dispensés par les bandes. On trouve aussi des programmes d'adaptation à la vie urbaine. Ces activités découlent de la priorité accordée par les collectivités et organismes autochtones à un enseignement qui corresponde à leurs besoins en ressources humaines.

Actuellement, 15 institutions de formation et d'enseignement, dirigées par des autochtones, dispensent divers programmes de formation, allant de l'alphabétisation à la technologie aérospatiale. En outre, divers organismes autochtones achètent des programmes de formation et d'enseignement précis d'instituts techniques, de collèges communautaires, d'universités et d'institutions privées de formation.

Au cours de la dernière décennie, le nombre d'autochtones inscrits suivant des cours postsecondaires, s'est multiplié par trois.¹⁷ Cette tendance touche probablement les autres autochtones.

Figure 7



Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

Le développement des programmes communautaires de formation, d'emploi et d'enseignement, et le contrôle croissant des autochtones sur ceux-ci, appuient l'objectif de l'autonomie et de l'autodétermination progressives des autochtones.

autochtones. Huit femmes autochtones sur dix sont victimes de violence conjugale; souvent, cette violence est due à l'abus d'alcool.⁹

De plus, le taux de suicide parmi les autochtones est de trois à quatre fois plus élevé que la moyenne nationale. On relève une tendance semblable dans les taux d'incarcération des autochtones dans les prisons provinciales et dans les pénitenciers fédéraux.¹⁰ D'après les estimations, les autochtones ont 700 fois plus de chances que les autres d'être incarcérés.¹¹

Une bonne partie de ces problèmes sociaux peut être attribuée à un manque d'activités significatives dans la vie de nombreux autochtones, en particulier des jeunes.

Les femmes autochtones

Les difficultés socio-économiques et les conséquences d'ordre social sont encore plus prononcées pour les femmes autochtones. Les obstacles personnels et ceux qui sont posés par la collectivité et les systèmes, découlent d'un manque d'es-time de soi, de soutien et d'accès, ce qui les place cent dans une situation particulièrement difficile.¹² Chez les femmes autochtones, le niveau de revenu et le taux d'activité équivalent aux deux tiers environ de ceux des autochtones de sexe masculin.

Les femmes autochtones sont également plus susceptibles d'éprouver certaines difficultés socio-économiques en tant que chefs de familles monoparentales. Elles dirigent approximativement 90 pour cent des familles monoparentales autochtones habitant hors des réserves. Ce pourcentage est au moins deux fois plus élevé que pour les Canadiennes dans la même situation.¹³ Les femmes autochtones ont dans l'ensemble une qualité de vie inférieure parce qu'elles sont souvent chefs de famille monoparentales et doivent faire face au manque de garderies pour leurs enfants, à de mauvaises conditions de logement et à d'autres facteurs socio-économiques. De surcroît, ce mode de vie abrutissant se perpétue dans la génération suivante : la situation familiale rend incertain l'avenir même des enfants.

Stratégies

Le problème du manque d'activités intéressantes et les obstacles à surmonter par les autochtones pour réaliser leur potentiel peuvent être résolus efficacement par l'expansion des ressource-

ces individuelles et communautaires. Si les autochtones se voyaient offrir des possibilités de formation et d'emploi, eux-mêmes et leurs collectivités assumeraient davantage la responsabilité de leur situation.

Pour que cette mesure réussisse, les collectivités et organismes autochtones doivent avoir en main les leviers d'exécution et de contrôle de ces activités de formation et de recyclage. Une telle approche garantirait l'adaptation de ces activités aux besoins particuliers des autochtones.

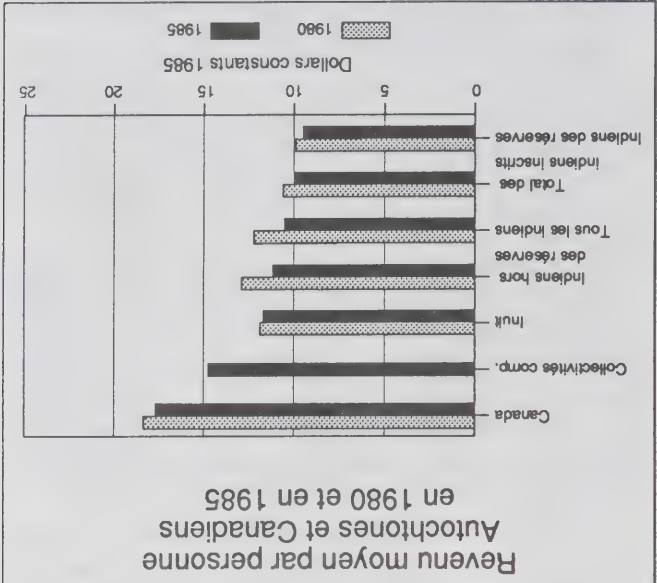
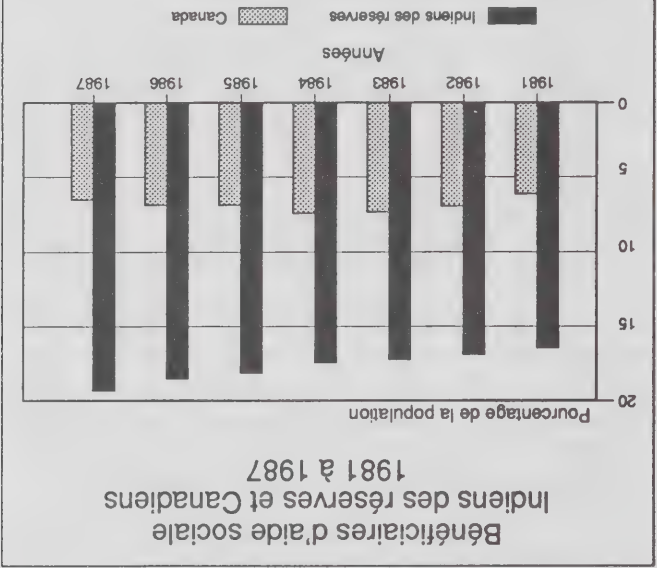
Cette méthode de perfectionnement de la main-d'œuvre autochtone est conforme aux autres initiatives de développement communautaire qui ont donné de bons résultats dans les collectivités autochtones. Malgré leur position socio-économique inférieure dans la société canadienne, les autochtones ont réalisé des progrès importants ces dernières années. Avec des ressources limitées, les bandes, les conseils tribaux et les autres organismes autochtones ont élaboré des méthodes pour combler les besoins de travail de leurs membres.

En Saskatchewan, le conseil tribal de Meadow Lake et ses bandes affiliées fournissent actuellement 450 emplois directs et 240 emplois indirects grâce à un ensemble d'entreprises faisant appel au gouvernement et aux conseils tribaux, aux bandes et aux collectivités autochtones. En Ontario, la bande Bay of Quinte exploite une imprimerie; en outre, elle fabrique et vend des micro-ordinateurs par l'intermédiaire de l'institut technique des premières nations. Au Manitoba, la Limestone Training and Employment Agency assure la formation professionnelle et les services de placement pour les centrales électriques de Limestone.

Pour appuyer ces initiatives, les collectivités et organismes autochtones prennent le contrôle des programmes d'enseignement et de formation offerts par des groupes non autochtones. Ils conçoivent des programmes en vue de répondre aux besoins croissants de leur main-d'œuvre et de leur développement communautaire.

Lorsque ce facteur est combiné à d'autres (p. ex. conditions de logement, infrastructure communautaire), on voit de graves inégalités économiques. Là encore, comme le nombre d'autochtones atteignant l'âge de se chercher un emploi augmentera, on prévoit que la situation se détériorera, sauf si le taux d'activité des autochtones s'améliore au cours des années qui viennent.

Figure 6

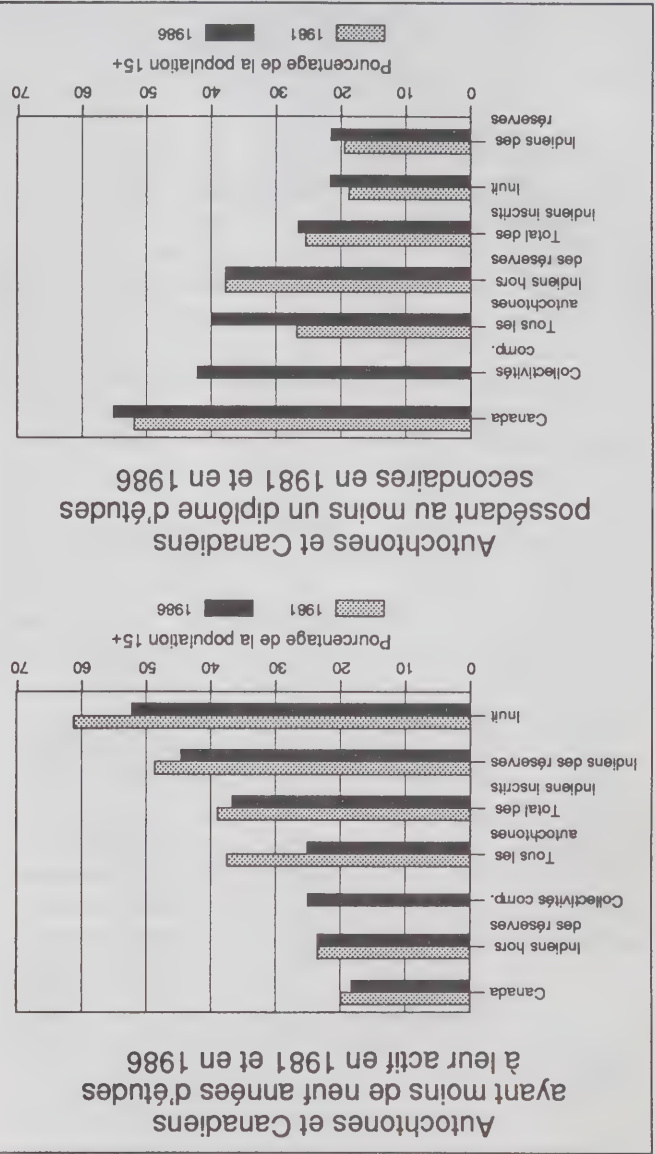


Sources : Données personnalisées d'AINIC, fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986

Le chômage élevé, les conditions de vie misérables, la dépendance envers l'aide sociale et le faible niveau d'instruction entraînent des coûts sociaux extrêmement forts. Un rapport récent de l'Association des femmes de l'Ontario a révélé une fréquence alarmante de violence dans les familles

tenue des tranches d'âge, le nombre d'autochtones n'ayant pas achevé la 12^e année devrait augmenter au cours des 20 prochaines années, en particulier dans les régions du pays à fortes concentrations d'autochtones.

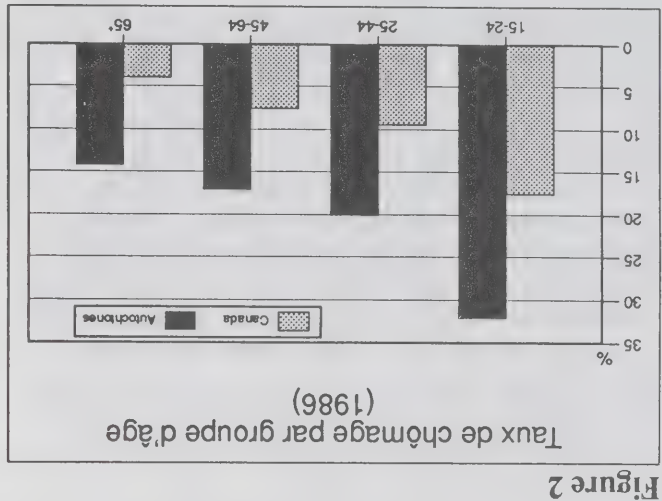
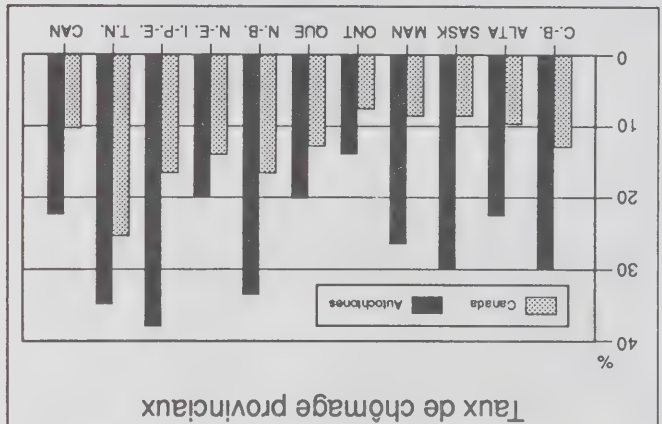
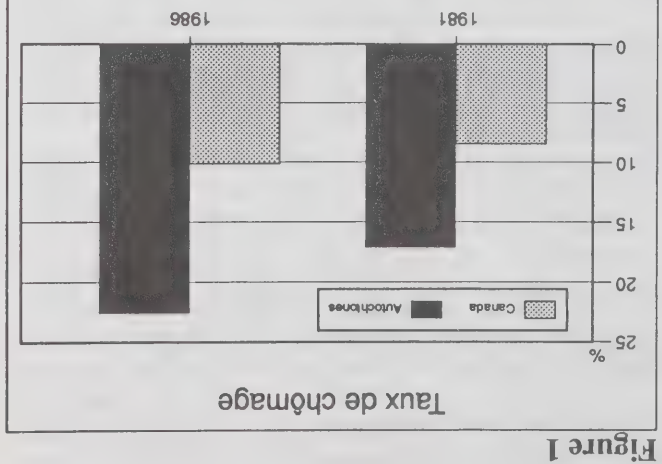
Figure 5



Sources : Données personnalisées d'AINIC, fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986

Les conséquences d'un chômage élevé et d'un faible niveau d'instruction sont profondes pour les autochtones. Les revenus des autochtones demeurent inférieurs de moitié, parfois même des deux tiers, à ceux des autres Canadiens, et le pourcentage d'autochtones qui touchent des prestations d'aide sociale est au moins deux fois plus élevé que la moyenne nationale.

marché du travail.⁶ Selon l'étude démographique du gouvernement Le nouveau mode d'emploi, l'économie canadienne ne peut se permettre de marginaliser ces débutants.



Source : Statistique Canada, Recensement de 1986, données non publiées

Figure 3

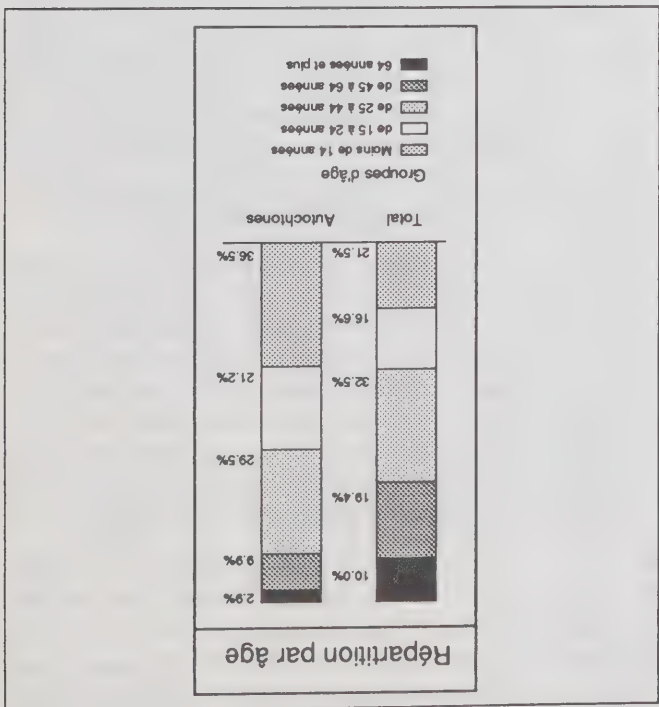
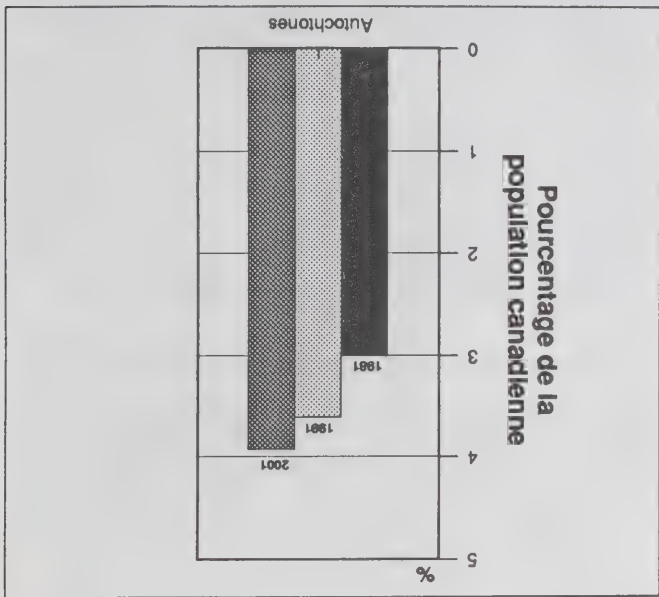


Figure 4



Source : Données personnalisées d'AINC, fondées sur celles du Recensement du Canada de 1986

De plus, l'éducation jouera un rôle important dans le taux d'activité des autochtones sur le marché du travail. Les autochtones détenant un diplôme de 12^e année ont deux fois plus de chances de trouver un emploi que ceux qui sont moins instruits. Toutefois, le taux actuel d'analphabétisme chez les autochtones est plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale et le nombre d'autochtones ayant un diplôme de 12^e année est la moitié de celui des autres Canadiens. Compte

I Problèmes et stratégies

Il s'agit pour EIC d'une occasion rêvée de modifier ses relations de travail de base avec les autochtones, de s'adapter aux changements qui surviennent dans les collectivités autochtones, enfin, de créer un processus pour mieux répondre aux besoins des autochtones en matière de main-d'œuvre et de marché du travail. EIC et les chefs et organismes autochtones doivent collaborer pour créer un nouveau climat de compréhension nécessaires pour susciter des changements significatifs dans le perfectionnement des ressources humaines.

De nouveaux programmes restent à être conçus et nous avons beaucoup de latitude à cet égard.

Il s'agit pour EIC d'une occasion rêvée de modifier ses relations de travail de base avec les autochtones, de s'adapter aux changements qui surviennent dans les collectivités autochtones, enfin, de créer un processus pour mieux répondre aux besoins des autochtones en matière de main-d'œuvre et de marché du travail. EIC et les chefs et organismes autochtones doivent collaborer pour créer un nouveau climat de compréhension nécessaires pour susciter des changements significatifs dans le perfectionnement des ressources humaines.

Selon divers indicateurs socio-économiques, les besoins des peuples autochtones en matière d'emploi et de formation sont criants lorsqu'on les compare à ceux des autres Canadiens. Selon une analyse des données du recensement de 1986, on estime qu'au cours de chacune des cinq prochaines années, 5 000 autochtones devront se joindre à la population active rémunérée afin de maintenir le taux actuel de chômage chez les autochtones, taux qui équivalait déjà au double de la moyenne nationale.⁴ Dans certaines régions du pays, le taux de chômage et de sous-emploi chez les autochtones est cinq à six fois plus élevé que dans le reste de la population.⁵

De plus, la population autochtone est beaucoup plus jeune. Tandis qu'un nombre croissant de Canadiens atteindront l'âge de la retraite au cours des dix prochaines années, la population autochtone connaîtra une croissance du nombre d'individus qui atteindront l'âge où l'on entre sur le

sacrées aux autochtones en vertu de la SCDEA; en outre, le gouvernement a demandé à ce ministère de concentrer ses efforts sur le perfectionnement des compétences et sur l'emploi des autochtones en milieu urbain, par l'intermédiaire de la Planification de l'emploi.³

Les organismes autochtones sont préoccupés par le nouveau rôle que EIC jouera face aux besoins cruciaux en perfectionnement des ressources humaines des collectivités autochtones. De plus, cet avenir déjà incertain est encore compliqué par le fait que, pour les collectivités et groupes autochtones, les options du programme Planification de l'emploi et les services d'emploi d'EIC n'ont jamais eu l'efficacité voulue.

Ces préoccupations ont entraîné la formation du Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones (GTFA). Ce groupe de travail comprend des représentants de six organismes autochtones nationaux, des responsables de la formation des autochtones provenant de toutes les régions du Canada, ainsi que des fonctionnaires de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'EIC.

Le GTFA est chargé d'examiner les programmes et les services d'EIC destinés aux autochtones, de participer à l'élaboration des nouveaux programmes, et de faire des recommandations en vue d'améliorer et de rationaliser l'ensemble des activités de formation et d'emploi des autochtones, de la conception des programmes à leur mise en œuvre.

Cette initiative arrive à point nommé, compte tenu de la SCMO et autres stratégies connexes d'EIC. Comme la conception de la SCMO fera appel aux autochtones dès le début, EIC sera en meilleure position pour réagir efficacement aux graves problèmes que pose le marché du travail de ses clients autochtones.

Le présent document de fond traite des questions concernant l'efficacité des programmes et services d'EIC destinés aux autochtones. Nombre de ces questions sont des problèmes de longue date entre EIC et les peuples autochtones. Certaines sont décrites dans l'énoncé de politique établi par EIC en 1977: *Le développement d'une politique d'emploi pour les Amérindiens, les Inuits et les Métis*. D'autres questions ont été abordées dans l'énoncé de politique de 1988 de la région du Québec d'EIC: *Stratégie régionale d'emploi des autochtones*. D'autres enfin font partie de la position Stratégie de l'emploi des autochtones en Colombie-Britannique, élaborée par le Comité consultatif de l'emploi des autochtones en Colombie-

Autres cadres supérieurs d'Emploi et Immigration Canada qui ont joué un rôle instrumental dans les travaux du GTEFA :

- Nick Mulder
- Sous-ministre associé
- Michèle S. Jean
- Directrice exécutive, Emploi
- Yves Poisson
- Directeur général, Politiques d'emploi

Merci encore à vous tous pour votre travail qui marquera une étape dans l'histoire.

Howard Green, coordonnateur, GTEFA
Deborah Hyde, analyste de la politique, GTEFA

Avant-propos

En avril 1989, Emploi et Immigration Canada (EIC) publiait sa nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre. Dans son énoncé de politique intitulé *Le nouveau mode d'emploi*, le gouvernement présente une nouvelle volonté de travailler avec ses partenaires socio-économiques, afin d'accroître le niveau de compétence des Canadiens et de trouver le meilleur ensemble de politiques, de programmes et de pratiques d'emploi permettant à tous les Canadiens d'atteindre le maximum de leur potentiel. À EIC, trouver des façons novatrices et efficaces de partager avec les intervenants la gestion des programmes actuels et futurs est une priorité ministérielle pour 1991-1992.

Grâce à une combinaison de programmes et de services, Emploi et Immigration Canada joue un rôle central dans le perfectionnement des ressources humaines autochtones. En 1989-1990, EIC a consacré plus de 139 millions de dollars à la formation et aux services destinés à environ 24 000 clients autochtones.¹ Néanmoins, depuis quelques années, les peuples autochtones ont remis en question la capacité des programmes et des services d'EIC de combler leurs besoins en emploi et en formation.

Des changements étaient devenus nécessaires pour diverses raisons. De plus en plus de jeunes autochtones atteignent l'âge voulu pour se joindre à la population active, sans toutefois avoir les compétences ou la formation nécessaires. Chez les autochtones, le taux de chômage demeure le

double de la moyenne nationale et les niveaux de compétence et d'instruction sont encore bien inférieurs à la moyenne nationale. Parmi les groupes du Canada, les autochtones ont le plus fort taux d'analphabétisme et le plus faible niveau de revenu. Ces problèmes s'accroîtront à moins que l'on améliore l'efficacité des politiques et des programmes en matière de développement socio-économiques et de perfectionnement des ressources humaines.²

Plus que jamais, il importe d'examiner les programmes et services d'emploi et de formation à la disposition des autochtones, d'examiner les améliorations qui permettraient de mieux répondre à leurs graves besoins relatifs au marché du travail et de trouver des façons d'utiliser plus efficacement les ressources consacrées à ces initiatives.

Lorsque le gouvernement a annoncé la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMO), EIC s'est lancé dans un processus de consultation approfondie des gens d'affaires et des travailleurs par l'intermédiaire du Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP). Les groupes de travail du CCMTP ont été priés de donner leur avis sur les questions suivantes : formation des travailleurs âgés; formation des bénéficiaires d'aide sociale; formation des débutants; apprentissage et alternance travail-études; méthodes de planification des ressources humaines.

Dans les analyses gouvernementales sur la main-d'œuvre canadienne, les autochtones font, de toute évidence, face à des obstacles importants; ils semblent être une composante largement sous-développée et sous-utilisée. Les groupes de travail du CCMTP ne comprenaient pas de représentants autochtones et ils ont reçu peu de mémoires des autochtones.

Outre la SMO, le gouvernement a annoncé la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA), exposant son engagement envers l'autonomie des autochtones. La SCDEA a établi une nouvelle association de coopération entre EIC, Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) et Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) pour assurer une réponse coordonnée du gouvernement fédéral aux défis du développement.

AINC et ISTC ont reçu des ressources supplémentaires de 873 millions de dollars, sur cinq ans, afin de mettre sur pied toute une gamme d'entre-prises communautaires et commerciales. EIC devait maintenir son niveau actuel de dépenses con-

Autres représentants autochtones
dispensant une formation et des conseils
techniques au Groupe de travail :

Vern Bachlu
 Saskatchewan Indian Institute of Technology

Chris Lafontaine
 Gabriel Dumont Institute, Saskatchewan

Bruce Millar
 Institut technique des premières nations

Membres représentant Emploi et Immigration Canada :

Ralph Kellett
 Équité en matière d'emploi, Administration centrale (AC)

Lionel Carrière
 Opérations, AC

Phil Godon
 Politiques d'emploi, AC

Steve Valentine
 Politique stratégique et planification, AC

John Fox
 Services au marché du travail, AC

Denis Genest
 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

John Ellis
 Région de la Colombie-Britannique et du Yukon

Conrad Pilon
 Direction des Territoires du Nord-Ouest

Bill Loveday
 Région de l'Alberta

Tina Eberts
 Région de la Saskatchewan

Caroline Chartrand
 Région du Manitoba

Lana Landon
 Région de l'Ontario

Roch Richard
 Région du Québec

Wayne Balanoff
 Direction des Territoires du Nord-Ouest

Carlos Gomes
 Région du Nouveau-Brunswick (représentant également les régions de l'Atlantique)

Membres autochtones :

Chet Joe Miskokomon
 Assemblée des premières nations

Ron Rivard
 Ralliement national des Métis

Narda Iulig
 Conseil national des autochtones du Canada

Ron Larocque
 Association nationale des centres d'amitié

Debbie Meness
 Association canadienne des femmes autochtones

Robert Higgins
 Inuit Tapirisat du Canada

Roy Mussell
 British Columbia Native Employment Advisory Committee

Richard Arcand
 Conseil tribal de Yellowhead, Alberta

Delma Iniangasuk-Pielak
 Inuvialuit Regional Corporation, T.N.-O.

Judy Gingell
 Conseil des Indiens du Yukon, Yukon

Ray Ahenakew
 Saskatchewan Indian Training Assessment Group

Raoul McKay
 Université du Manitoba, Winnipeg

Chief Joe Hare
 Union of Ontario Indian Chiefs

Harold Maracle
 Institut technique des premières nations, Ontario

Germain Paul
 Institut de formation autochtone du Québec

Jimmy Neashit
 Assemblée des premières nations du Québec et du Labrador

Malcolm Saulis
 Université St. Thomas, Fredericton, Nouveau-Brunswick

Barbara Martin
 Association des femmes autochtones du Nouveau-Brunswick

Debra Tillery
 Conseil des Indiens du Yukon

Contexte et remerciements

Le document d'orientation et de mise en œuvre et le document de fond intitulé *Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones* représentent le travail accompli par Emploi et Immigration Canada (EIC) et le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones (GTFFA).

Le GTFFA a été formé en novembre 1989 pour étudier certaines questions autochtones ratta-

chées à la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMMO) d'EIC et pour considérer les activités de consultation que le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) a menées auprès des partenaires sur le marché du travail au sujet de la SMMO. Selon un grand nombre d'autochtones, ni la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMMO) -

énoncée dans les documents d'orientation et de fond du gouvernement intitulés *Le nouveau mode d'emploi* - ni le processus du CCMTP ne répondent aux besoins particuliers des autochtones du Canada relativement au marché du travail.

Le GTFFA avait pour mandat d'examiner la relation entre la politique, les programmes et les services d'EIC, d'une part, et les autochtones, d'autre part, et de faire des recommandations précises afin que cette relation soit plus efficace. Cet examen devait être effectué à l'occasion d'une consultation des autochtones dans le cadre de la SMMO. On prévoyait établir ainsi entre les autochtones et EIC un nouveau partenariat susceptible d'améliorer la situation sur le marché du travail.

La première réunion du GTFFA a eu lieu en février 1990. Y assistaient des représentants de six organismes autochtones d'envergure nationale (l'Assemblée des premières nations, le Ralliement national des Métis, l'Inuit Tapirisat du Canada, l'Association des femmes autochtones, le Conseil des autochtones du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié) ainsi que des experts en formation et en emploi des autochtones des différentes parties du pays. EIC y était représenté par des cadres supérieurs des bureaux régionaux et de l'Administration centrale.

À cette réunion de février 1990, les membres autochtones ont déposé une série de cinq principes constituant le fondement du nouveau partenariat entre les autochtones et EIC. Ces principes, énumérés dans le document d'orientation et

de mise en œuvre, ont été entérinés par les six organismes autochtones nationaux mentionnés précédemment et maints groupes autochtones provinciaux ou territoriaux.

À la deuxième réunion du GTFFA, tenue en juin 1990, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Mme Barbara McDougall, a approuvé ces principes au nom d'EIC et de l'ensemble du gouvernement canadien.

Depuis, les cadres supérieurs régionaux d'EIC et les groupes autochtones des différentes provinces et des territoires ont mis en place des processus de consultation régionaux et locaux afin d'appliquer les cinq principes du partenariat. On a aussi continué de veiller, au niveau national, à ce que les discussions organisées à l'échelle régionale et locale engendrent de nouveaux rapports entre les autochtones et EIC en ce qui concerne la main-d'œuvre et le marché du travail.

Les chemins de la réussite (le document de fond et le document d'orientation et de mise en œuvre) et les cinq principes du partenariat marquent le début d'une nouvelle ère quant à la façon dont EIC et les autochtones planifient et réalisent la mise en valeur des ressources humaines au Canada. Il est également entendu que d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que le secteur privé (patronat et syndicats) participeront à cette mise en valeur. Comme disait Mme McDougall, grâce au GTFFA, nous serons tous en mesure de suivre le même rythme, de suivre les changements qui se produiront dans les collectivités autochtones. Cela nous permettra de créer un processus, plus efficace pour répondre aux besoins des autochtones relativement à la main-d'œuvre et au marché du travail.

Nous tenons à remercier les membres du GTFFA dont la liste figure sur la page suivante pour leur travail ardu, leur dévouement et leur participation lors de la rédaction des documents intitulés *Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones*. Leurs efforts en vue d'établir un partenariat entre EIC et les autochtones aideront à réaliser les objectifs énoncés par Mme McDougall et les chefs autochtones du Canada.

Table des matières

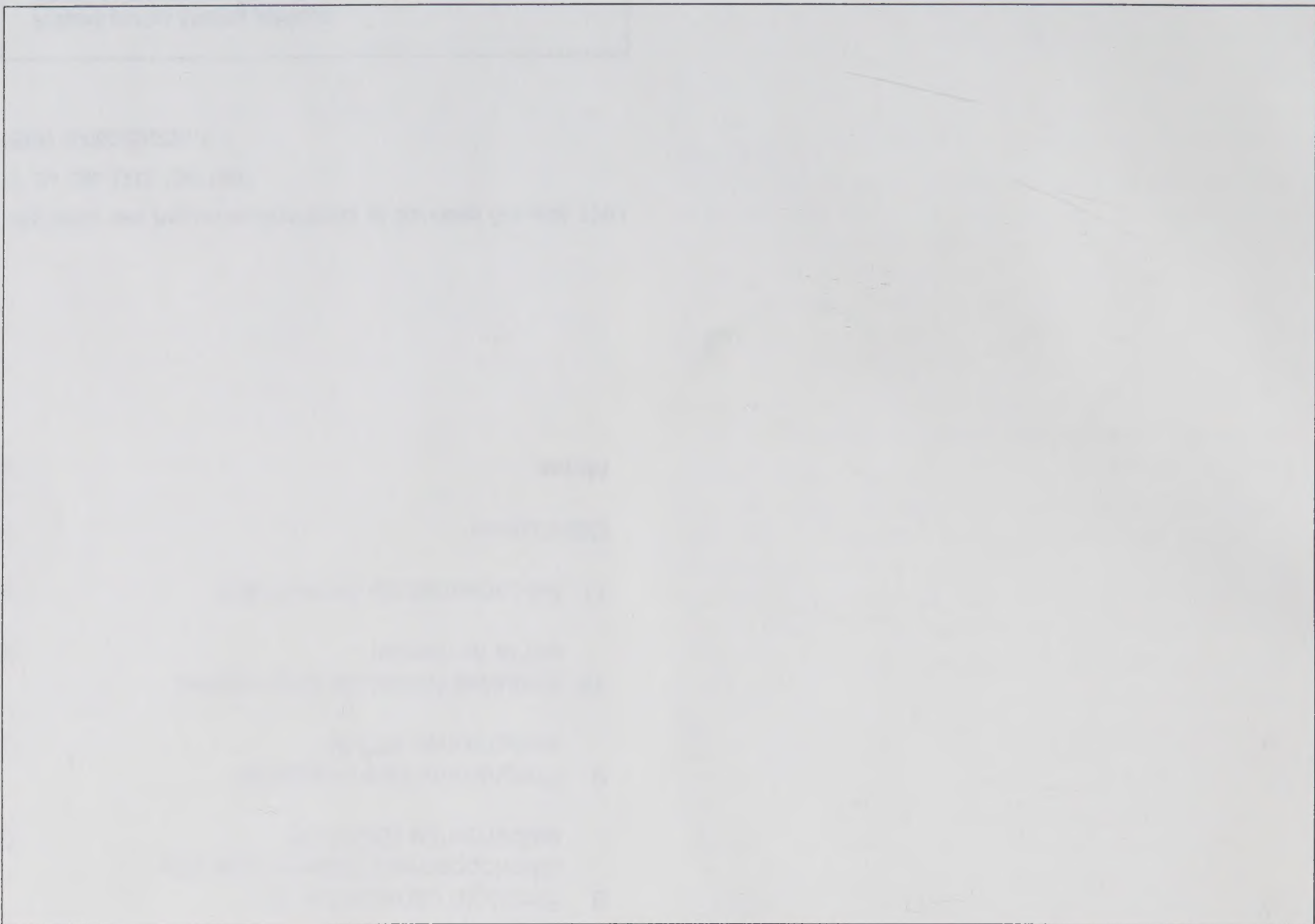
4	Contexte et remerciements
6	Avant-propos
7	1 Problèmes et stratégies
12	2 Examen de la Planification de l'emploi(PE)
23	3 Services
27	4 Équité en matière d'emploi
28	5 Allocations de formation
29	6 Utilisation des fonds de l'Assurance-chômage à des fins productives
30	7 Programme de formation visant les bénéficiaires d'aide sociale (BAS)
30	8 Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA)
31	9 Programme des stagiaires autochtones (PSA)
32	10 Ententes fédérales-provinciales sur la formation
32	11 Mécanismes de consultation
34	Conclusion
34	Notes

Préparé par les Affaires publiques,
Emploi et Immigration Canada
et le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des
autochtones (GTEFA),
novembre 1990.

ISBN 0-662-58255-1

N° de cat. LU2-126/1991

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991



Document de fond

Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones



Canada



Emploi et
Immigration Canada
Employment and
Immigration Canada

Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones

Document de fond